



Sosiaalitoimen varautuminen Suomessa

Kartoitus sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien tasosta 2014



Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 58/2018

Sosiaalitoimen varautuminen Suomessa

Kartoitus sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien tasosta 2014

Merja Rapeli ja Venla Ritola

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4019-2

Taitto: Merja Rapeli

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	2018	
Tekijät	Merja Rapeli ja Venla Ritola		
Julkaisun nimi	Sosiaalitoimen varautuminen Suomessa Kartoitus sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien tasosta 2014		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 58/2018		
Diaari/hankenumero		Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4019-2	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4019-2		
Sivumäärä	60	Kieli	Suomi
Asiasanat	valmiussuunnittelu, varautuminen, sosiaalitoimi, sosiaalipalvelut, häiriöt, poikkeusolot, hälytysjärjestelyt, riskienhallinta		
Tiivistelmä Sosiaalitoimen valmiussuunnittelulla varaudutaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tässä kartoituksessa selvitettiin Manner-Suomen kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnittelun tasoa. Aineistona olivat kuntien valmiussuunnitelmadokumentit. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien sisältöjä ja suunnittelun tasoa verrattiin pienten ja suurten palvelualueiden välillä sekä aluehallintovirastoalueittain. Valmiussuunnitelmat kerättiin vuosina 2013 ja 2014. Tulosten mukaan sosiaalitoimen valmiussuunnittelu oli toteutettu kunnissa ja kuntayhtymissä kohtalaisen hyvin. Sosiaalitoimen päivittäisten palveluiden jatkuvuuden turvaaminen sekä häiriötilanteissa laajentuvat tehtävät psykososiaalinen tuki, majoitus, muonitus ja vaatetus oli huomioitu suunnitelmissa hyvin. Valmiussuunnitelmien tasossa löytyi tilastollisesti merkitseviä eroja pienten ja suurten palvelualueiden välillä keskeisissä valmiussuunnittelun osa-alueissa suurten palvelualueiden eduksi. Parannettavaa löytyi erityisesti varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan johtamiseen liittyvissä tehtävissä, hälytysjärjestelmissä, erityisryhmien huomioimisessa avun saajina ja yksityisten ostopalveluiden huomioimisessa osana sosiaalitoimen varautumista ja valmiutta. Kartoitusten tulosten avulla voidaan suunnata varautumiseen liittyvää ohjeistusta ja koulutusta. Kartoitus voi myös toimia pohjana tulevalle sosiaalitoimen varautumisen tason seurannalle.			
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	2018	
Författare	Merja Rapeli och Venla Ritola		
Publikationens titel	Socialväsandets beredskap i Finland Kartläggning av nivån på socialväsandets beredskapsplaner 2014		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 58/2018		
Diarie- /projektnummer		Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4019-2	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4019-2		
Sidantal	60	Språk	Finska
Nyckelord	beredskapsplanering, beredskap, socialväsande, socialtjänster, störningar, undantagsförhållanden, larmarrangemang, riskhantering		
Referat Socialväsandets beredskapsplanering syftar till att förbereda sig för störningssituationer och undantagsförhållanden. I denna kartläggning utreddes nivån på beredskapsplaneringen inom socialväsandet vid kommunerna i Fastlandsfinland. Materialet bestod av beredskapsplandokument. Innehållet i socialväsandets beredskapsplaner och nivån på planeringen jämfördes mellan små och stora serviceområden och mellan olika regionförvaltningsverks områden. Beredskapsplanerna samlades in 2013 och 2014. Enligt resultaten hade socialväsandets beredskapsplanering genomförts tämligen bra i kommunerna och samkommunerna. Tryggandet av kontinuiteten i socialväsandets dagliga tjänster samt det utökade behovet av psykosocialt stöd, inkvartering, proviantering och klädhjälp vid störningssituationer hade beaktats väl i planerna. I fråga om nivån på beredskapsplanerna hittades statistiskt signifikanta skillnader mellan små och stora serviceområden i väsentliga delområden inom beredskapsplaneringen till förmån för de stora serviceområdena. Sådant som kunde förbättras hittades i synnerhet i uppgifter som hänför sig till ledningen av beredskapen och hanteringen av störningssituationer, larmsystem, beaktande av särskilda grupper som mottagare av hjälp och beaktande av privata köpta tjänster som en del av socialväsandets beredskap. Instruktioner och utbildning om beredskap kan riktas med hjälp av resultaten från kartläggningarna. Kartläggningen kan även fungera som grund för framtida uppföljning av socialväsandets beredskapsnivå.			
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		2018
Authors	Merja Rapeli and Venla Ritola		
Title of publication	Technical report on social services' preparedness in Finland Survey of the quality of the social services' preparedness plans in 2014		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 58/2018		
Register number		Subject	
ISBN PDF	978-952-00-4019-2	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4019-2		
Pages	60	Language	Finnish
Keywords	contingency planning, preparedness, social services, emergency situations, exceptional circumstances, alarm arrangements, risk management		
Abstract The social services' preparedness and contingency plans prepare municipalities for emergency situations and exceptional circumstances. This survey assessed the quality of the contingency planning in the departments of social services in municipalities in mainland Finland. The survey used preparedness plan documents as its material. Comparisons were carried out regarding the content and quality of the plans produced by the departments of social services in small and large service areas as well as regional state administrative agency areas. The preparedness plan documents were collected in 2013 and 2014. The findings show that the social services' preparedness planning was carried out quite adequately by municipalities and joint municipal authorities. The safeguarding of the continuity of the social services' everyday duties and extended duties in emergency situations, such as psychosocial support, provision of accommodation, food and clothes, had been well noted in the documents. There were statistically significant differences in the quality of the preparedness plans between small and large service areas in terms of the key preparedness planning elements, with the larger areas managing better. There is room for improvement, especially in tasks relating to the preparedness and management of emergency situations, alarm arrangements, acknowledging persons with special needs as recipients of support and identifying services purchased from the private sector as part of the social services' preparedness and contingency planning. The results of the survey can be used to improve the guidelines and training related to preparedness, and the results can also serve as the basis for future monitoring of the quality of the social services' preparedness and contingency planning.			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto.....	10
2	Sosiaalitoimen varautumisen taustaa	12
2.1	Sosiaalitoimen organisoituminen.....	12
2.2	Sosiaalitoimen varautuminen ja valmiussuunnittelu.....	13
2.3	Riskit ja häiriötilanteet	16
3	Aineisto ja menetelmät.....	18
4	Tulokset	21
4.1	Valmiussuunnitelmat dokumentteina.....	21
4.2	Pienet ja suuret palvelualueet	24
4.2.1	Riskit ja niihin varautuminen.....	24
4.2.2	Sosiaalitoimen tehtävät osana varautumista	27
4.2.3	Hälytysjärjestelyt.....	31
4.2.4	Johtaminen, tilannekuva ja viestintä	32
4.2.5	Jatkuvuudenhallinnan huomioiminen sosiaalitoimen ostopalvelusopimuksissa.....	34
4.2.6	Viranomaisyhteistyö	35
4.2.7	Vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunta	36
4.2.8	Työntekijöiden valmiuskoulutukset ja harjoitukset.....	37
4.3	Aluehallintovirastoalueet	37
4.3.1	Riskit ja niihin varautuminen AVI-alueittain	37
4.3.2	Sosiaalitoimen tehtävät osana varautumista AVI-alueittain.....	39
4.3.3	Hälytysjärjestelyt AVI-alueittain	42
4.3.4	Johtaminen, tilannekuva ja viestintä AVI-alueittain.....	43
4.3.5	Jatkuvuudenhallinnan huomioiminen sosiaalihuollon ostopalvelusopimuksissa AVI-alueittain	44

4.3.6	Viranomaisyhteistyö AVI-alueittain	45
4.3.7	Vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunta AVI-alueittain	45
4.3.8	Työntekijöiden valmiuskoulutukset ja harjoitukset AVI-alueittain.....	46
5	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	47
6	Liite: Taulukot yliopistosairaaloiden erityisvastuualueittain	52
6.1	Riskit ja niihin varautuminen.....	52
6.2	Sosiaalitoimen tehtävät osana varautumista erityisvastuualueittain.....	53
6.3	Hälytysjärjestelyt erityisvastuualueittain	54
6.4	Johtaminen, tilannekuva ja viestintä erityisvastuualueittain	55
6.5	Jatkuvuudenhallinnan huomioiminen sosiaalihuollon ostopalvelusopimuksissa erityisvastuualueittain	56
6.6	Viranomaisyhteistyö erityisvastuualueittain	56
6.7	Vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunta erityisvastuualueittain	57
6.8	Työntekijöiden valmiuskoulutukset ja harjoitukset erityisvastuualueittain	57
	Lähteet.....	58

LUKIJALLE

Sosiaalihuollon tehtävänä on edistää ja ylläpitää ihmisten hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta. Sen tulee myös vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta sekä turvata tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat palvelut. Näin on myös kriisi- ja häiriötilanteissa. Kunnallinen sosiaalitoimi ja sen tarjoamat palvelut vahvistavat ihmisten kriisinsietokykyä ennaltaehkäisten ongelmia ja niiden pahenemista ja lieventäessään häiriötilanteiden seurauksia.

Valmiussuunnittelu ja valmiussuunnitelmadokumentit ovat oleellinen osa varautumista kriiseihin ja häiriötilanteisiin. Tähän raporttiin on koottu tuloksia sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista tehdystä kartoituksesta. Valmiussuunnitelmadokumentit koko Manner-Suomesta käytiin läpi ja niiden pohjalta arvioitiin ja verrattiin sosiaalitoimen varautumisen tasoa toisaalta pienillä ja suurilla palvelualueilla ja toisaalta aluehallintovirastoalueittain. Dokumenttiaineistosta on jo aiemmin raportoitu tuloksia kahdessa vertaisarvioidussa tieteellisessä artikkelissa. Tuloksia on myös raportoitu lukuisissa sosiaali- ja terveysministeriön järjestämässä varautumiskoulutuksissa ja seminaareissa. Nyt keskeisimmät tulokset on koottu tähän suomenkieliseen raporttiin. Tässä yhteydessä on syytä osoittaa suuret kiitokset aluehallintovirastoille ja erityisesti niiden peruspalvelut, luvat ja oikeusturva-vastuualueille. Niiden avulla valmiussuunnitelmat on saatu kattavasti koottua koko Manner-Suomesta.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on käymässä läpi suurta muutosprosessia, kun sote-järjestäminen siirtyy kunnilta maakunnille. Suomeen on syntymässä lukuisia kokonaan uusia sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioita. Organisaatioiden uudistuessa ja uusien toimintatapojen syntyessä on mahdollista parantaa myös varautumista ja valmiutta toimia kriiseissä ja häiriötilanteissa. Tämä kartoitus antaa viitteitä siitä, että suurilla ja usein organisaatioiden näkökulmasta uusilla kuntien yhteistyöalueilla valmiussuunnitelmat ovat tasoltaan parempia verrattuna pieniin alueisiin. Tulevaa soterakennemuutosta ennakoiden raportin liitteeksi on koottu keskeisistä sosiaalitoimen varautumisen indikaattoreista tilastoja yliopistosairaaloiden erityisvastuualueittain.

Sosiaalitoimella on ollut ja on yhä edelleen tärkeä rooli osana Suomen varautumisen kokonaisuutta. Sen rooli ei rajoitu vain kriisien jälkihuoltoon vaan myös ennaltaehkäisyyn ja kriisitilanteissa tarvittavaan välittömään apuun sisältäen esimerkiksi psykososiaalisen tuen toimintoja ja evakuoitikeskusten toiminnasta huolehtimisen. Sosiaalihuollon tärkeänä tehtävänä on edistää ja ylläpitää ihmisten hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta normaaliolojen lisäksi myös kriiseissä ja häiriötilanteissa.

Neuvottelva virkamies Merja Rapeli
Joulukuu 2018

1 Johdanto

Myrskyt, tulvat, suuronnettomuudet, tavallisuudesta poikkeavat väkivaltatilanteet ja muut häiriötilanteet ovat mahdollisia ja jopa arkipäivää kaikissa maissa. Tutkimusten mukaan katastrofitilanteet syventävät ihmisten välistä eriarvoisuutta, koska yhteiskunnan huono-osaisimmat selviävät katastrofeista heikoiten. Sosiaalitoimen tehtävänä on näissä tilanteissa huolehtia siitä, että sen antama apu saavuttaa eniten tarvitsevat. Kriisitilanteissa sosiaalitoimen ja sosiaalityön asiantuntemusta tarvitaan tehtävissä, jotka luetaan osaksi humanitääristä apua ja joita vähemmän kehittyneissä maissa hoidavat pääosin kansainväliset ja kansalliset järjestöt.

Suomessa viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus varautua hoitamaan tehtäviä kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa. Myös kuntien ja kuntayhtymien tulee varautua häiriötilanteisiin. Tehtävien hoitamiseen normaalista poikkeavissa häiriötilanteissa varaudutaan valmiussuunnitelmien avulla. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmat liitetään osaksi kuntien varautumista.

Sosiaalitoimen valmiussuunnittelusta ja varautumisesta häiriötilanteisiin ei ole ollut Suomessa ajantasaista kokonaiskuva. Tällä kartoituksella vastataan tähän tarpeeseen. Tärkeää on myös ollut kartoittaa kuntien valmiuden tilanne murrosvaiheessa palvelurakenteiden muuttuessa. Kuntien sosiaali- ja terveystalviteiden järjestämisen rakenteissa on tapahtunut ja tulee tapahtumaan muutoksia lähivuosina. Tietoa sosiaalitoimen valmiussuunnittelun tilasta tarvitaan myös varautumista koskevan lainsäädännön ja ohjeistuksen kehittämisessä.

Kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnittelun kartoittamista varten sosiaali- ja terveysministeriössä kerättiin vuonna 2013–2014 Manner-Suomen 304 kunnan valmiussuunnitelmat aluehallintovirastojen avustuksella. Kunnista 84 % oli toimittanut sosiaalitoimen valmiussuunnitelman alueensa aluehallintovirastoon. Valmiussuunnitelmia analysoimalla kartoitettiin sosiaalitoimen varautumisen nykytilannetta sekä vertailtiin sosiaalitoimen varautumisen alueellisia eroja Suomessa. Tarkastelemalla varautumista yleisillä varautumista mittaavilla indikaattoreilla, selvitettiin kuntien sosiaalitoimen varautumisen tasoa sekä varautumisen kehittämistarpeita. Valmiussuunnitelmien kartoituksesta saadut tulokset voivat parhaimmillaan vahvistaa paikallisen hallinnon vastuuta alueensa asukkaiden hyvinvoinnista myös häiriötilanteiden aikana. Toisaalta valmiussuunnitelmien tarkastelu mahdollistaa kansallisella tasolla alueelliset vertailut ja suuntaa ohjeistuksen kehittämistä.

Kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnittelun tasoa tarkasteltiin sekä pienten alle 20 000 asukkaan että suurten yli 20 000 asukkaan palvelualueilla. Lisäksi varautumisen tasoa selvitettiin aluehallintovirastoalueittain. Raportin liitteisiin on lisäksi koottu taulukkomuotoon sosiaalitoimen varautumista kuvaavia indikaattoreita viidellä yliopistosairaaloiden erityisvastuualueella (erva). Liitteenä olevat tilastolliset taulukot voivat toimia jatkotutkimuksen lähtökohtana sosiaali- ja terveydenhuollon tulevilla uusilla rakenteilla.

2 Sosiaalitoimen varautumisen taustaa

2.1 Sosiaalitoimen organisoituminen

Suomessa kunnat ovat velvollisia järjestämään asukkailleen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Kunnat ovat vahvoja itsenäisiä toimijoita, jotka toteuttavat ja tarjoavat lakisääteisiä palveluita monin eri tavoin. Kunnat ovat järjestäneet sosiaali- ja terveyspalveluita alueellisesti sopivaksi katsomallaan tavalla, huolehtien lakisääteisten peruspalveluiden tarjoamisesta, saatavuudesta sekä saavutettavuudesta. Kuntien autonominen asema ja palveluiden järjestämistavat ovat kytköksissä valtion ohjaukseen; valtio säätelee ja ohjaa palveluiden järjestämistä yleisellä tasolla. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) muutti palveluiden järjestämisen- ja tuottamisvastuun kenttää. Tämä ns. Paras-lakireformi ohjaa palveluita tarjottavaksi joko yksittäisessä kunnassa tai yhteistoiminta-alueilla siten, että palvelualueen väestömäärä on vähintään 20 000 asukasta. Vaatimus 20 000 asukkaan toiminta-alueesta koskee perusterveydenhuoltoa sekä siihen kiinteästi liittyviä sosiaalitoimen tehtäviä. Kiinteästi terveydenhuoltoon liittyvät sosiaalitoimen tehtävät on tulkittu kunnissa eri tavoin, ja alle 20 000 asukkaan palvelualueita on sosiaalitoimen osalla merkittävästi. Vuoden 2011 lakimuutoksella (384/2011) palveluiden tuottamisvelvollisuus laajennettiin kosemaan sosiaalihuoltoa kokonaisuudessaan.

Kuntien sekä yhteistoiminta-alueiden määrä on vaihdellut Suomessa vuosittain. Vuonna 2010 Suomessa oli 48 sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita. Näistä 40 % oli järjestänyt palvelut niin, että osa sosiaalipalveluista tuotettiin peruskunnassa ja osa yhteistoiminta-alueella. (Heinämäki, 2011.) Noin puolet kunnista järjesti sosiaalipalvelut yksin omassa kunnassa, reilu neljännes kunnista järjesti sosiaalipalvelut yhteistoiminta-alueella ja vajaa neljännes järjesti osan palveluista yhteistoiminta-alueella ja osan peruskunnassa. Kunnat ja kuntien yhteistoiminta-alueet voivat hankkia osan palveluista yksityiseltä palveluntuottajalta, kuntien tai yhteistoiminta-alueiden ollessa edelleen kuitenkin velvollisia järjestämään peruspalvelut kuntalaisille. Yksityiset sosiaalihuollon palveluasumisen yksiköt tuottivat vuonna 2014 89 % kaikista mielenterveyskuntoutujien palveluista, 69 % ikääntyneiden palveluasumisesta ja 48 % kehitysvammaisten autetun asumisen palveluista. (THL 2015.)

Kunnallisesta sosiaalihuollosta säädetään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Lain tarkoituksena on hyvinvoinnin, osallisuuden ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen ja ylläpito, asiakaskeskeisyys sekä riittävien palveluiden turvaaminen (1301/2014 1 §). Laissa myös korostetaan yhteistyötä eri toimijatahojen välillä. Tässä kartoituksessa sosiaalihuollolla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön sosiaalista toimintakykyä ja hyvinvointia ylläpitäviä palveluita ja työtä, jota sosiaalihuollon ammattihenkilöt toteuttavat yhteistyössä asiakkaiden kanssa. Sosiaalipalvelut ovat olennainen osa tätä kokonaisuutta. Sosiaalitoimen katsotaan tässä kartoituksessa kattavan kuntien tehtäväkentän.

Sosiaalitoimen tehtävänä on tuottaa palveluita kunnan asukkaille ja tarvittaessa myös kunnassa tilapäisesti oleskeleville henkilöille. Osa palveluista tulee järjestää siten, että niitä on saatavilla ympäri vuorokauden. Kuntien sosiaalitoimen järjestämisen tavat ovat viime vuosina muuttuneet paljon. Osa palveluista järjestetään peruskunnissa ja osa suuremmilla kuntien yhteistoiminta-alueilla. Lisäksi entistä useammin osa palveluista on järjestetty ostopalveluina ja osan palveluista kunta tuottaa itse. Palvelujen järjestämistapa ja muutokset siinä vaikuttavat varautumiseen ja palveluiden jatkuvuudenhallintaan häiriötilanteissa. Sosiaalityöllä ja siihen kytkeytyvillä sosiaalipalveluilla on tärkeä rooli kriiseihin ja häiriötilanteisiin varautumisessa sekä niiden hoidossa.

2.2 Sosiaalitoimen varautuminen ja valmiussuunnittelu

Varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa (YTS 2010, 93). Yhteiskuntaan kohdistuviin uhkiiin ja riskeihin varaudutaan valmiussuunnitelmin. Varautuminen on lakisääteistä ja koskee viranomaisten toimintaa kaikilla hallinnon tasoilla. Varautumisesta säädetään valmiuslaissa (1552/2011), joka velvoittaa kuntia valmiussuunnitelmien laatimiseen ja turvaamaan tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Tärkeimpinä sosiaalitoimen varautumisen perustana olevina säädöksinä ovat valmiuslain lisäksi Suomen perustuslaki (731/1999), pelastuslaki (379/2011) ja sosiaalihuoltolaki (710/1982; 164/2014). Suomen perustuslaki takaa yhteiskunnan jäsenille oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL, 19 §). Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan tulee varautua sosiaalihuollon kiireellisiin tehtäviin kaikkina vuorokauden aikoina. Sosiaalipalveluja tulee järjestää äkillisistä kriisitilanteista johtuviin tuen tarpeisiin. Kunnan on järjestettävä sosiaalipalvelut asukkailleen ja kiireellisissä tapauksissa huolehdittava välttämättömästä huolenpidosta ja toimeentulosta kaikkien kunnassa oleskelevien henkilöiden osalta.

Pelastuslain (379/2011 46 §) mukaan häiriötilanteissa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin kuuluu niistä säädetyn työnjaon mukaisesti ensihoidon ja psykososiaalisen tuen järjestäminen, sekä apua tarvitsevien huollosta sekä majoituksesta huolehtiminen. Vanhassa valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (787/2003) sekä sosiaalitoimen valmiussuunnitteluoppaassa (2008) sosiaalitoimen tehtäviksi määritellään psykososiaalisen tuken lisäksi evakuoitujen tai onnettomuuksien uhrien majoituksesta, ruokahuollosta, vaatetuksesta ja muusta perushuollosta huolehtiminen. Sosiaalitoimen häiriötilanteiden erityistehtävät on kirjattu sosiaalihuoltolain perusteluihin (HE 164/2014). Tämän kartoituksen toteutuksen jälkeen sosiaalihuoltolakiin on tehty muutos sosiaalipäivystyksen osalta. Muutoksella vahvistetaan sosiaalipäivystyksen ja muiden viranomistoimijoiden välistä yhteistyötä, mutta myös sosiaalitoimen kykyä vastata äkillisiin kriisitilanteisiin (1517/2016).

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista. Aluehallintovirastot vastaavat niistä säädetyn lain (896/2009) puitteissa varautumisen ja valmiussuunnittelun alueellisesta yhteensovittamisesta, mutta myös kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta. Kuntien valmiussuunnittelun ohjauksessa alueellisella pelastustoimella sekä aluehallintovirastolla on molemmilla tärkeä rooli. Pelastustoimen tehtävänä on ohjata kuntien varautumista, mikäli siitä on sovittu kunnan kanssa. Aluehallintoviraston tehtävänä on kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, mutta myös varautumisen yhteensovittaminen alueellaan sekä suunnittelun valvonta. Aluehallintovirastoilla on merkittävä rooli myös siinä, että ne järjestävät säännöllisesti valmiusharjoituksia kunnille. Ne myös valvovat sosiaalihuollon toimintaa häiriötilanteissa. Erityisesti valmiusharjoitusten yhteydessä aluehallintovirastot ovat kehottaneet kuntia päivittämään valmiussuunnitelmansa ja toimittamaan suunnitelman aluehallintovirastoon.

Valmiussuunnitelmat ovat tasoltaan ja kohdentumiseltaan sekä strategisen tason suunnitelmia, operatiivista toimintaa ohjaavia asiakirjoja, että varautumistoimenpiteitä dokumentoivia asiakirjoja (Korhonen ja Ström 2012, 5–10). Valmiussuunnitelmien tulisi perustua uhka-arvioon, edistää kriisijohtamiskykyä, organisaatioiden välistä yhteistoimintaa ja joustavaa tilanteiden hoitamista. Suunnitelmien tulisi sisältää keskeisten henkilöiden koulutus- ja harjoitussuunnitelmat. Vaikka valmiussuunnitelmalla varaudutaan tilanteisiin, joiden todennäköisyys on pieni, tulisi varautumiseen saada riittävät resurssit. Lisäksi tulisi huomioida suunnittelun ja suunnitelman toimeenpanon sekä suorituksen välinen ero. (Perry & Lindell, 2003.)

Valmiussuunnitteluun ja valmiussuunnitelmien sisältöihin ei ole olemassa tarkkoja yleismaailmallisia sääntöjä tai ohjeita. Valmiussuunnitteluohjeistukset yleisesti ottaen käsittelevät lähinnä varautumisen periaatteita. (McConnell & Drennan, 2006.)

Suomessa valmiussuunnitelmien sisällöstä on kullakin hallinnonalalla omia ohjeita, mutta keskeiset suunnitelmien osatekijät ovat kaikille yhteiset. Varautumistoimia yleisesti ohjaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, joka on päivitetty viimeksi vuonna 2017 (YTS2017). Tässä kartoituksessa viitataan vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan (YTS2010), joka toimi ohjausasiakirjana kartoituksen kohteena olevien kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnitelmia laadittaessa. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut ohjeen sosiaalitoimen varautumisesta vuonna 2008 (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas, 2008). Ohjetta ollaan parhaillaan päivittämässä.

Vuonna 2010 julkaistun Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan valmiussuunnitelmaan tulee sisällyttää uhka-arvio sekä perusajatus häiriötilanteeseen varautumiseksi ja tilanteen hallitsemiseksi. Edellä mainittu perusajatus sisältää ennaltaehkäisyä, tiedon saannin, tilannekuvan muodostamisen ja jakelun, tilanteen hallintaan varautumisen ja etukäteisvalmistelut, tilanteen johtamisen ja viestinnän. Lisäksi valmiussuunnitelmaan kirjataan tärkeimpien tehtävien käytännön toteutus sisältäen toimijoiden vastualueet ja johtosuhteet, välittömät toimenpiteet ja tarvittavat voimavarat, arvio ja suunnitelma yhteistoimintatarpeista sekä tieto suunnitelman ylläpidosta, koulutuksesta ja harjoituksista. (YTS 2010, 79.) Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluoppaaseen on kirjattu edellistä seikkaperäisemmin ja sosiaalitoimen näkökulmasta ohjeet suunnitelman sisällöksi.

Varautumisen ja valmiussuunnittelun lisäksi keskeinen käsite on jatkuvuudenhallinta, jota käytetään erityisesti yritysmaailmassa. Jatkuvuudenhallinta on organisaation prosessi, jossa tunnistetaan sen toimintaa vaarantavat uhat, arvioidaan niiden vaikutukset ja luodaan toimintamallit toiminnalle häiriötilanteissa (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2014)

Sosiaalitoimen valmiussuunnittelu sisältää päivittäisten toimintojen jatkuvuuden turvaamisen, laajenevat huoltotoiminnot häiriötilanteissa (majoitus, vaatetus ja ruokahuolto), hälytysjärjestelmät, sosiaalihuollon johtamisen turvaamisen sekä evakuidun väestön hoivan ja huollon (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas 2008, 20). Sosiaalitoimen valmiussuunnittelun tarkastelussa keskeisiä ovat siten päivittäisten toimintojen jatkuvuudenhallinnan lisäksi häiriötilanteissa laajentuvat toimialan tehtävät. Päivittäiset sosiaalitoimen tehtävät sisältävät mm. sosiaalipalvelut, toimeentuloturvan ja näihin liittyvän hallinnon.

Hankkiessaan palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta sosiaalitoimen tulee sopimuksin huolehtia siitä, että myös ostopalveluissa huolehditaan varautumisesta ja palveluiden jatkuvuudenhallinnasta häiriötilanteissa (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas 2008). Myös järjestöt tulee huomioida osana varautumista (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas, 2008; YTS 2010; 2017). Järjestöillä ja muilla vapaaehtoissektorin toimijoilla on merkittävä tehtävä osana varautumista sekä häiriötilanteissa toimimista.

Tätä tukee sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Punaisen Ristin yhteistyöpöytäkirja (2014), jossa sovitaan mm. Suomen Punaisen Ristin varautumisesta yhteiskunnan häiriötilanteisiin. Sosiaalitoimen tulee huolehtia myös erityisryhmien avun tarpeeseen vastaamisesta häiriötilanteissa.

2.3 Riskit ja häiriötilanteet

Uhkan ja riskin käsitteet ovat oleellinen osa varautumista ja valmiussuunnittelua. Uhkalla tarkoitetaan tilannetta tai tapahtumaa, jolla toteutuessaan on negatiivisia seurauksia ihmisten hyvinvoinnille, toimeentulolle, omaisuudelle, infrastruktuurille tai esimerkiksi luonnonympäristölle. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa 2010 ja kansallisessa riskiarviossa määritellään yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeiset uhkakuvat. Uhka- tai häiriötilanteita, joihin kunnissa varaudutaan, ovat esimerkiksi luonnononnettomuudet, suuronnettomuudet, pandemiat ja väkivaltatilanteet. Uhka johtaa toteutuessaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriintymiseen. (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas, 2008; YTS 2010, Suomen kansallinen riskiarvio 2015.)

Riskin käsite eroaa uhasta tai vaarasta siinä, että riski arvioidaan suhteessa vaaraan tai haittaan. Vaara on ulkoisten tekijöiden aiheuttama uhka. Riski on osa toteutettavaa prosessia ja liittyy uhkan tai vaaran arviointiin. (Ahponen, 1997, 11; Luhmann, 1993, 22–23.) Uhkamallien tulisi olla riskienhallinnan taustalla ja edistää riittävän hyvää häiriötilanteiden hallintaa. Valmiussuunnittelulla pyritään varautumaan uhkiin ja pienentämään uhkista aiheutuneiden vahinkojen riskiä. Uhkien ja riskien tulisi vaikuttaa myös kunnan valmiussuunnittelun yhteistyökumppaneihin ja verkostoitumiseen. Paikkakunnilla, joissa esimerkiksi teollisuudesta tai energiantuotannosta johtuen yritykset lisäävät riskiä tietyn tyyppisille onnettomuuksille, tulisi näiden toimijoiden olla mukana varautumisyhteistyössä viranomaisen kanssa. Tämä tulisi olla huomioituna kuntien valmiussuunnitelmissa. Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas (2008) ohjaa riskikartoituksessa yhteistyöhön eri toimijoiden kesken. Pelastustoimen alueiden tehtävänä on tukea kuntia valmiussuunnittelussa ja yksi tuen osa-alue on jakaa kuntien kanssa alueen uhkamallit.

Katastrofeja ja poikkeavia tilanteita on ollut aina. Kuitenkin viime vuosien aikana katastrofien luonne on muuttunut. Esimerkiksi ilmastomuutoksesta johtuvat sään ääri-ilmiöt ovat lisääntyneet. Häiriötilanteita tai katastrofeja voivat olla luonnon ääriolosuhteista aiheutuvat seuraukset tai ihmisen aiheuttamat tapahtumat. Rajanveto ihmisen aiheuttaman katastrofin ja luonnonkatastrofin välille voi tosin olla paikoin haastavaa tai mahdotonta. Suomessa katastrofeiksi määritellään Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS 2017) mukaisesti häiriötilanteet ja poikkeusolot. Häiriötilanteilla tarkoite-

taan tilannetta tai uhkaa, joissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat vaarannettuina tai häiriötilanne vaatii laajempaa viestintää ja yhteistyötä eri viranomais- ja toimijatahojen välillä. Häiriötilanteen ollessa vakava tai pitkäkestoinen, voidaan se määritellä poikkeusoloksi. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslain tarkoittamia tilanteita, jolloin on tarvetta myös viranomaisten tavanomaisesta poikkeaville toimivaltuuksien käytölle. (YTS 2017.) Valmiuslain mukaisia poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila tai sen uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila, sekä hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Suomen kansallisessa riskiarviossa (2015) riskejä on tarkasteltu yhtäältä laajasti yhteiskuntaan vaikuttavien tapahtumien, ja toisaalta myös vakavien alueellisten tapahtumien kautta. Vakavat alueelliset tapahtumat kattavat luonnon ääri-ilmiöistä alkunsa saavia tai selkeästi ihmislähtöisiä tapahtumia, jotka alueellisesti vaikuttavat yhteisön tai yksilöiden toimintaan. Kansallisiksi laajoiksi tapahtumiksi on luokiteltu: 1) energiansaannin vakavat häiriöt, 2) kybertoimintaympäristön riskit, 3) globaalisti tai Suomen lähialueella esiintyvät vakavat tarttuvat taudit, 4) Suomeen suoraan tai välillisesti kohdistuva turvallisuuspoliittinen kriisi, 5) vakava ydinvoimalaitosonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueilla ja 6) aurinkomyrskyn 100-vuoden riskiskenaario. Lisäksi kansallisessa riskiarviossa on tunnistettu alueellisesti merkittäviä riskejä. Suomen kansallinen riskiarvio on päivitetty vuonna 2018.

3 Aineisto ja menetelmät

Kartoituksen aineistona ovat Manner-Suomen kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnitelmat. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien sisältöjä ja suunnittelun tasoa verrataan pienten (alle 20 000 asukasta) ja suurten (yli 20 000 asukasta) palvelualueiden välillä sekä kuuden aluehallintoviraston alueilla. Kartoituksen liitteeseen on koottu tietoja sosiaalitoimen varautumisesta yliopistosairaaloiden erityisvastuualueilla (erva). Valmiussuunnitelmat kerättiin aluehallintovirastoista vuosina 2013 ja 2014. Kartoitusta varten saatiin tutkimuslupa esiselvitystä varten Etelä-Suomen aluehallintovirastolta ja koko maan kattava tutkimuslupa sosiaali- ja terveysministeriöltä.

Kartoituksessa selvitettiin sosiaalitoimen varautumisen nykytilaa, ja luotiin valmiussuunnittelun tasoa mittaavat indikaattorit. Indikaattoreiden määrittelyssä pohjaututaan Daniel Henstran (2010) varautumisen indikaattoreihin, huomioiden kuitenkin Suomen konteksti. Aineistosta on aiemmin julkaistu kaksi englanninkielistä artikkelia (Rapeli 2017 ja 2018).

Koska tutkimuksen aineistona ovat kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnitelmat koko Manner-Suomen alueelta, on kysymyksessä kokonaistutkimus. Aineisto on dokumenttiaineisto, jossa havaintoyksiköitä on 302, joka vastaa Manner-Suomen kuntien määrää vuonna 2013. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvantitatiivista dokumenttianalyysia. Valmiussuunnitelmadokumenttien sisältö muutettiin kvantitatiivisesti tarkasteltavaan muotoon tutkimusta varten laaditun luokittelurungon avulla. Luokittelurungon pohjana käytettiin valmiussuunnittelun keskeisiä elementtejä (McConnell ja Drennan, 2006; Neuendorf, 2002: 95–96; Perry ja Lindell, 2003) sekä sosiaalitoimen valmiussuunnitteluohjetta (2008) ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa (YTS2010). Luokiteltavia yksiköitä oli 103, joista 20 oli valmiussuunnitelmia ja niiden laatimisorganisaatioita koskevia taustamuuttujia, kuten esimerkiksi kunnan väestömäärä ja sosiaalitoimen järjestämisen tapa (peruskunta, yhteistoiminta-alue, molemmat). Dokumenttien ensivaiheen luokittelussa tarkoituksena oli tehdä mahdollisimman kattava sisällönanalyysi. Dokumenteista luokiteltiin sanoja tai lauseita, jotka koodattiin ennalta laadittuun luokittelurunkoon (White ja Marsh, 2006).

Valmiussuunnittelun tasoa mitattiin indikaattoreilla, jotka kuvaavat sosiaalitoimen 1) varautumista häiriötilanteisiin sekä 2) häiriötilanteissa toimimista ja niistä toipumista (Kuva 1). Sosiaalitoimen varautumisen tasoa mittaavana indikaattorina käytettiin valmiussuunnitelman olemassaoloa ja suunnitelman päivitysvuotta, varautumisen vastuhenkilön nimeämistä ja varautumisen koordinaatorakenteita, riskianalyysia, sosiaalitoimen ja sosiaalityön tehtävien määrittelyä, varautumista erityisryhmien tukemiseen, sopimuksellista varautumista yksityisten palveluntuottajien kanssa sekä val-

miusharjoituksia ja -koulutuksia. Häiriötilanteen hallinnan ja toipumisen osalta indikaattorina käytettiin sosiaalitoimen tilannejohtamista ja tilannekuvajärjestelyjä, osallistumista kunnan tilannejohtoon, hälytysjärjestelyitä, evakointeihin ja tilapäismajoitukseen varautumista, viestintää, psykososiaalisen tuen järjestämisvalmiutta, valmiutta ohjaukseen ja neuvontaan sekä auttavan puhelimen käynnistämiseen, ja vapaaehtoistoiminnan ja seurakuntien yhteistyön ja koordinaation järjestämistä.



Kuva 1. Sosiaalitoimen varautumisen tason mittaamisessa käytetyt indikaattorit

Kerätyn aineiston tunnuslukuja ja muuttujien luonnetta tarkasteltiin ristiintaulukoinnin ja suorien jakaumien avulla. Ristiintaulukoinnilla havainnoidaan kahden muuttujan välistä yhteyttä. Suoralla jakaumalla (yksisuuntainen frekvenssijakauma) voidaan kuvata muuttujan eri luokkien yleisyyttä havaintoaineistossa. (Valtari 2006.) Kvantitatiivista aineistoa yhdisteltiin myös summamuuttujiksi, ja toteutettiin tilastollisen merkitsevyyden testausta χ^2 -testillä. Merkitsevyyden rajaa pidettiin vakiintuneessa p-arvossa,

0,05. Pearsonin χ^2 -testiä voidaan käyttää, kun halutaan tarkastella kategoristen muuttujien frekvenssijakaumia. Tällöin tarkastelun kohteena on sekä odotettu että havaittu frekvenssien jakauma. Jotta tulosta voidaan pitää luotettavana, on epäparametrisen testin odotettujen frekvenssien oltava kaikkien suurempia kuin 1 sekä suurempia kuin 5 vähintään 20 %:ssa soluista. (Nummenmaa 2009, 301–308.) Tässä kartoituksessa tuloksia on tarkasteltu yllä mainittujen ehtojen mukaisesti. Cronbachin alfaa on käytetty kuvaamaan luotujen summamuuttujien konsistenssia. Kaikki edellä mainitut testit toteutettiin IBM SPSS Statistics -ohjelmalla (versio 22).

Riippumattomina muuttujina on tässä kartoituksessa käytetty toisaalta sosiaalitoimen palvelualueen kokoa ja toisaalta aluehallintoviraston aluetta. Aluehallintoviraston (AVI) alue on valittu riippumattomaksi muuttujaksi AVI:n keskeisen valmiussuunnittelun valvonnan, koulutus- ja ohjaustehtävien johdosta. Suurten ja pienten palvelualueiden analysoinnissa on tarkasteltu tilastollisesti merkitseviä eroja. AVI-alueittain tarkasteltuna eroja ei voida yksiselitteisesti määritellä tilastollisesti merkitseviksi alueiden otoskoon pienuuden ja aineiston jakauman vuoksi. Syntyneet erot AVI-alueiden välillä ovat kuitenkin suuntaa antavia, ja kertovat mahdollisista alueellisista eroista sosiaalitoimen varautumisessa.

4 Tulokset

Kartoituksen tuloksista esitetään ensin yleiskatsaus sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista ja sen jälkeen pienten ja suurten palvelualueiden välisiä eroja valmiussuunnitelussa. Tämän jälkeen tulokset esitetään aluehallintovirastoalueittain. Yliopistosairaaloiden erityisvastuualueiden tilastolliset analyysit on kuvattu liitteissä. Yleiskatsausta seuraavien alakappaleiden rakenne noudattaa valmiussuunnitelmien rakennetta. Ensin esitetään sosiaalitoimen varautuminen uhkiin ja riskeihin, jonka jälkeen tarkastellaan sosiaalitoimen tehtäviä, hälytysjärjestelyjä ja johtamista. Tämän jälkeen tarkastellaan, miten yksityiset palveluntuottajat on huomioitu valmiussuunnitelmissa sekä viiranomaistyhteistyötä ja yhteistyötä vapaaehtoisjärjestöjen ja seurakuntien kanssa.

AVI-alueiden lyhenteillä tarkoitetaan ESAV:llä Etelä-Suomen-, ISAV:llä Itä-Suomen-, LSAV:llä Lounais-Suomen- ja LSSAV:llä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoaluetta. PSAV:llä tarkoitetaan Pohjois-Suomen ja LAV:llä Lapin aluehallintovirastoalueita.

4.1 Valmiussuunnitelmat dokumentteina

Suunnitelmien tarkasteluvuonna 2013 Suomessa on ollut 320 kuntaa, joista 16 sijaitsee Ahvenanmaalla. Kartoituksessa on ollut käytettävissä Manner-Suomen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmat niistä 304 kunnasta, jotka ovat toimittaneet suunnitelmansa alueensa aluehallintovirastoon. Suunnitelmat saatiin 255 kunnasta, joka vastaa 84 % kaikista Manner-Suomen kunnista.

Lestijärven kunta on pienin kunta, josta saatiin sosiaalitoimen valmiussuunnitelma. Sen asukasluku oli 835. Suurin asukasluku oli Helsingissä (603 968). Yhteistoiminta-alueilla asukasluvultaan pienimmän alueen muodosti Kaakon kaksikon yhteistoiminta-alue, joka muodostui Miehikkälän ja Virolahden kunnista (5 664 asukasta). Suurimmalla yhteistoiminta-alueella asui 108 962 asukasta, sen muodostuessa Kuopiosta ja Maaningasta.

Taulukossa 1. on kuvattu, miten suuret ja pienet alueet jakautuvat AVI-alueittain niiden alueiden osalta, joiden sosiaalitoimen valmiussuunnitelma on ollut käytettävissä. Kaikkien kuntien osalta (N=255) pienten alueiden osuus on hieman suurempi (130 kpl). Eniten suuria palvelualueita oli Etelä-Suomen AVI-alueella (44 kpl) ja vähiten Lapissa.

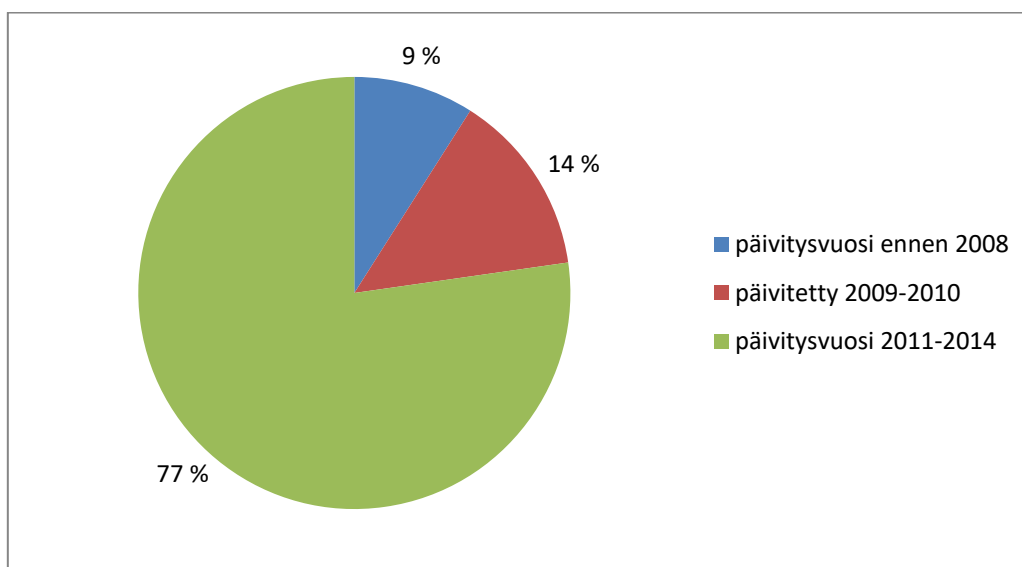
Taulukko 1. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien jakautuminen pieniin ja suuriin alueisiin AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	% / n	Alle 20 000 asukkaan palvelualueet	Yli 20 000 asukkaan palvelualueet	Yhteensä
ESAVI	%	27	73	100
	n	16	44	60
LSAVI	%	58	42	100
	n	19	14	33
ISAVI	%	60	40	100
	n	25	17	42
LSSAVI	%	57	43	100
	n	36	27	63
PSAVI	%	49	51	100
	n	18	19	37
LAVI	%	80	20	100
	n	16	4	20
Yhteensä	%	100	100	100
	N	130	125	255

Aluehallintovirastoihin toimitetuista valmiussuunnitelmista 147 on peruskuntien suunnitelmia ja 29 on yhteistoiminta-alueiden suunnitelmia. Yhteistoiminta-alueiden suunnitelmat kattavat 108 kuntaa. Pohjois-Suomen AVIn alueella on eniten yhteistoiminta-alueiden suunnitelmia ja Lapin alueella peruskuntien suunnitelmia. Valmiussuunnitelmia ei saatu 49 kunnasta (16 % kaikista kunnista), eikä näitä kuntia otettu mukaan kartoitukseen. Koko kuntaa koskevan kunnan yleisen valmiussuunnitelman toimittaneita kuntia ei myöskään otettu mukaan tähän tarkasteluun. Puuttuvia suunnitelmia on eniten Lounais-Suomen alueella (31 %) ja Länsi- ja Sisä-Suomen alueella (27 %). Suurin osa puuttuvista suunnitelmista koskee pieniä alle 20 000 asukkaan kuntia. Suunnitelma puuttuu 18 % pienistä kunnista. Yli 20 000 asukkaan kunnista neljästä puuttui sosiaalitoimen valmiussuunnitelma (7 % suurista kunnista). Kun aineistoa analysoidaan siitä näkökulmasta, puuttuuko suunnitelma peruskunnilta vai yhteistoiminta-alueilta, havaitaan, että kaksi suurta yli 20 000 asukkaan kaupunkia ja viisi yli 20 000 asukkaan yhteistoiminta-aluetta ei ole tehnyt tai toimittanut sosiaalitoimen valmiussuunnitelmaa aluehallintovirastoon kartoituksen tarkasteluajankohtana.

Valmiussuunnitelmien pituudet vaihtelevat 4–230 sivun väliltä. Tyypillisin pituus (moodi) on 18 sivua. Suunnitelmista 77 % on päivitetty viimeisen kolmen vuoden aikana, vuosina 2011–2013 (kuva 2). Suunnitelmista 93 % on päivitetty vuoden 2008 jälkeen, eli uusimman ilmestyneen sosiaalitoimen valmiussuunnitteluohjeistuksen aikana. Suunnitelmien tuoreus ei vaihtelee merkitsevästi AVI-alueiden välillä, mutta sosi-

aalitoimen palveluiden järjestämisalueen väkiluvulla on merkitystä suunnitelman päivitysvuoteen. Yli 20 000 asukkaan alueilla suunnitelmat ovat uudempia kuin pienillä alueilla. Suurilla alueilla 88 % suunnitelmista on päivitetty kolmen vuoden sisällä, kun pienillä alueilla vastaava prosenttiosuus on 67 %. Tämä selittyy osittain sillä, että valtaosa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista sijoittuu suurien alueiden luokkaan. Yhteistoiminta-alueet ovat suhteellisen uusia ja ne ovat käynnistyessään joutuneet laatimaan kokonaan uuden valmiussuunnitelman alueelleen.



Kuva 2. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien päivitysvuodet % (N=255).

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio ei erityisemmin ilmene suunnitelmien muodosta. Suunnitelmista 60 % on sosiaalitoimen suunnitelma-asiakirjoja. Kun sosiaalihuolto on järjestetty kokonaan tai osittain peruskunnassa, on suunnitelmista 74 % yksin sosiaalitoimea koskevia asiakirjoja. Kun sekä sosiaalihuolto että terveydenhuolto on järjestetty molemmat samalla yhteistoiminta-alueella, on näistä asiakirjoista 43 % sosiaalitoimen suunnitelma-asiakirjoja ja 57 % joko sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisiä tai sisällöltään tätäkin laajempia valmiussuunnitelmia. Tämän osalta on hyvä huomioida, että STM:n valmiussuunnitteluoppaat ohjaavat sektorikohtaiseen valmiussuunnitteluun.

Suunnitelmista 8 % on hyväksytty kunnan johtoryhmässä. Luottamuselimestä hyväksyttyjä suunnitelmia on 30 % kaikista suunnitelmista. Puolesta (51 %) valmiussuunnitelmia ei löytynyt mainintaa siitä, mikä on suunnitelman hyväksymisprosessi kunnan johtaelimissä. Valmiussuunnitelmista 11 % käy ilmi, että ne ovat luonnoksia.

Valmiussuunnitteluun ja varautumiseen liittyen on joillakin alueilla perustettu koordinaattiorakenteita sosiaalitoimen varautumisen tueksi. Näin on tehty useammin suurilla palvelualueilla verrattuna pieniin alueisiin. Puolella (50 %) suurista yli 20 000 asukkaan alueista on sosiaalitoimen varautumiseen liittyvä yhteistyörakenne, kun näin on vain 16 % pienistä alueista. Ero on tilastollisesti merkitsevä. Suurilla palvelualueilla on 41 % nimetty varautumisen vastuuhenkilö, kun pienillä alueilla vain 2 % on varautumiseen nimetty vastuuhenkilö. Myös tämä ero on tilastollisesti merkitsevä.

4.2 Pienet ja suuret palvelualueet

4.2.1 Riskit ja niihin varautuminen

Kartoituksessa selvitettiin, mihin uhkakuviin ja riskeihin sosiaalitoimen valmiussuunnittelulla on varauduttu. Riskien osalta tarkasteltiin kansallisen tason uhkiin ja riskeihin varautumista sekä paikallisiin ja erityisesti sosiaalitoimen alaan ja tehtäviin kohdistuviin riskeihin varautumista. Kansallisen tason riskeiksi luokiteltiin yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS2010), strategiaa edeltävissä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioissa tai valmiuslaissa määritellyjä uhkaskenaarioita.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS2010) mukaiset uhkamallit ja/tai valmiuslain käyttöönottoa edellyttävät uhkatilanteet on mainittu 40 % sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista. Suuronnettomuuteen tai liikenneonnettomuuteen varautuminen on mainittu yleisimmin, lähes kaikissa valmiussuunnitelmissa (96 %). Perhesurmat ovat uhka-kuva, joka koskettaa viranomaisista poliisin lisäksi erityisesti sosiaalitoimeaa. Perheiden sisäiset väkivaltatilanteet on huomioitu 17 % valmiussuunnitelmia. (Taulukko 2.). Alla olevassa taulukossa on esitetty sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa useimmiten mainittuja uhkia ja riskejä.

Taulukko 2. Uhkiiin ja riskeihin varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa % mainintojen yleisyyden mukaan luokiteltuna (N=255).

Uhka tai riski	%
Suuronnettomuus, liikenneonnettomuus	96
Laitoksen tai asuinrakennuksen tulipalo	89
Sähkönjakelun häiriö	81
Väkivalta-, ampumistilanne	76
Vedenjakelun tai veden laadun häiriö	74
Pandemia	72
Ydinvoimalaitosonnettomuus	70
Luonnon ääri-ilmiöt, myrskyt, tulvat	69
Laajamittainen maahantulo	65
Kyber-/tietojärjestelmien häiriö	65
Poliittinen, taloudellinen tai sotilaallinen painostus tai sota	61
Talouslama, laaja työttömyys	51
YTS tai valmiuslain mukaiset uhkat luettelona	40
Perhesurma, perheen sisäinen väkivaltatilanne	17

Eri uhakuviin ja riskeihin varautumista verrattiin pienten ja suurten alueiden välillä. Riskeistä laadittiin summamuuttuja, joka kuvaa paikallisia riskejä, joiden todennäköisyyden oletetaan olevan suurempi kuin koko valtakuntaa koskettavien häiriötilanteiden todennäköisyyden. Paikallisiin riskeihin luokiteltiin sähkönjakelun ja vedenjakelun häiriöt, kyberympäristön/tietojärjestelmien häiriöt, suuronnettomuudet tai liikenneonnettomuudet, laitosten tulipalot, perhevälivaltatilanteet ja muut väkivaltatilanteet, kuten kouluampumiset. Väkivaltatilanteet jätettiin kuitenkin summamuuttujan luokittelujen ulkopuolelle, sillä ne eivät korreloi hyvin edellä mainittujen paikallisten riskien kanssa. Väkivaltatilanteisiin varautumista on tarkasteltu alla olevassa kuvassa erikseen (Kuva 3).

Summamuuttuja paikallisista riskeistä muodostettiin viidestä osiosta, jotka ovat:

1) sähkönjakelun häiriöt, 2) vedenjakelun häiriöt, 3) kyberympäristön/tietojärjestelmien häiriöt, 4) suuronnettomuudet/liikenneonnettomuudet ja 5) laitosten tulipalot (Cronbachin α 0,677). Summamuuttujan saamat arvot luokiteltiin kolmeen luokkaan:

- 1) Paikallisiin riskeihin on varauduttu huonosti, kun 3 riskiä tai tätä vähemmän edellä mainituista 5 riskistä on mainittuna.
- 2) Paikallisiin riskeihin on varauduttu, kun 4 riskiä viidestä on mainittu suunnitelmassa.
- 3) Paikallisiin riskeihin on varauduttu hyvin, kun kaikki viisi riskiä on mainittu.

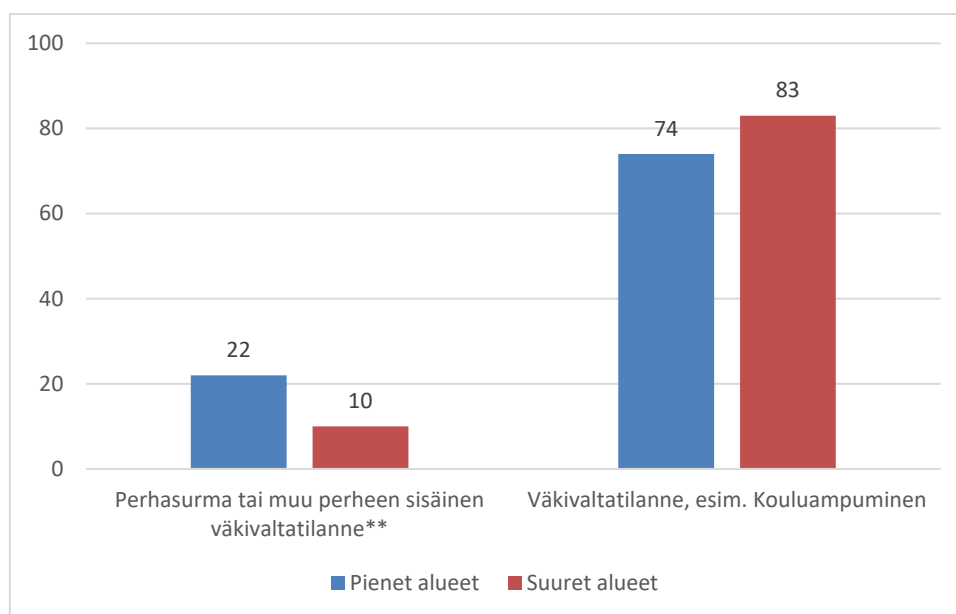
Alueelliset erot tulevat esiin paikallisiin riskeihin varautumisessa siten, että suurilla yli 20 000 asukkaan palvelualueilla on varauduttu paikallisiin riskeihin paremmin kuin pienillä palvelualueilla (Taulukko 3.). Ero on tilastollisesti merkitsevä.

Taulukko 3. Paikallisten riskien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255).

Alue	Paikalliset riskit on huomioitu huonosti	Paikallisia riskejä on huomioitu	Paikalliset riskit on huomioitu hyvin
Alle 20 000 asukasta	40 %	26 %	34 %
Yli 20 000 asukasta	10 %	18 %	71 %

* $\chi^2 (2)=40,666$, $p<,000$.

Väkivaltatilanteisiin varautumisen osalta pienillä alle 20 000 asukkaan alueilla perhe-surmiin on varauduttu suuria alueita paremmin (Kuva 3.). Ero tässä on tilastollisesti merkitsevä. Paljon uhreja vaativiin väkivaltatilanteisiin, kuten koulusurmiin, varautumisessa tilastollisesti merkitsevää eroa pienten ja suurten alueiden välillä ei ole.



Kuva 3. Väkivaltatilanteisiin liittyviin riskeihin varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255). ** $\chi^2 (1)=6,568$, $p<,01$.

Valtakunnallisiksi riskeiksi tähän raporttiin valikoitiin yllä esitetyistä (Taulukko 2) uhkaskenaarioista ja riskeistä pandemia, sota tai sodan uhka, ydinvoimalaitosonnetto-

muudet ja laajamittainen maahantulo. Pandemia on mainittu riskinä 72 % valmiussuunnitelmista, ydinvoimaan liittyvä uhka 71 % suunnitelmista, poliittinen, taloudellinen, sotilaallinen painostus tai sota vastaavasti on mainittu 61 % suunnitelmista ja laajamittainen maahantulo 65 % suunnitelmista. Pandemiaan varautumisen osalta havaitaan, että niissä suunnitelmissa, joissa pandemia on mainittu riskinä, on muita useammin mainittu sekä perusterveydenhuolto että sairaanhoitopiiri yhteistyökumppanina. Kansallisen tason uhkien ja riskien osalta havaitaan, että pandemia tai muu vakava tartuntatauti on huomioitu suurilla alueilla 85 % suunnitelmista ja pienillä alueilla 69 % suunnitelmista (Taulukko 4.). Ero on tilastollisesti merkitsevä. Myös ydinvoimalaonnettomuuksiin varautumisessa on tilastollisesti merkitsevä ero pienten ja suurten palvelualueiden välillä. Muiden kansallisen tason riskien osalta tilastollisesti merkitsevää eroa pienten ja suurten alueiden välillä ei ole.

Taulukko 4. Kansallisen tason uhkien ja riskien huomioiminen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255).

Alue	Laajamittainen maahantulo	Sota tai sen uhka	Ydinvoimalaonnettomuus**	Pandemia*
Alle 20 000 asukasta	65 %	61 %	71 %	69 %
Yli 20 000 asukasta	65 %	62 %	67 %	85 %

* $\chi^2(1)=4,757$, $p<,05$. ** $\chi^2(1)=7,207$, $p<,01$.

4.2.2 Sosiaalitoimen tehtävät osana varautumista

Sosiaalitoimen tulee huolehtia tehtäviensä jatkuvuudesta myös häiriötilanteissa sekä varautua laajeneviin tehtäviin. Valmiussuunnitelmista tarkasteltiin, kuinka usein niissä mainittiin päivittäisten tehtävien ja palveluiden jatkuvuuden hallinnan turvaaminen. Sosiaalitoimen päivittäisiksi tehtäviksi määriteltiin kotipalvelu, lastensuojelu, päihdehuolto, vammaispalvelut sekä vanhustenhuolto. Vammaispalvelut kattavat tässä tarkastelussa myös kehitysvammaisille henkilöille suunnatut palvelut. Edellä mainittujen tehtävien ohella sosiaalitoimen perustehtäväksi määriteltiin toimeentulotuki. Toimeentulotuki käsitteenä sisältää tässä kartoituksessa aikuissosiaalityön laajan kentän. Aikuissosiaalityön nähdään kattavan laaja-alaisesti sosiaalityön sisällöt, etiikan ja menetelmät, mutta raportin pohjana olevien valmiussuunnitelmien laatimisen aikaan toimeentulotuki on kuitenkin liittynyt olennaisesti aikuissosiaalityöhön. Aikuissosiaalityön asiantuntijuus ja menetelmät ovat sekä häiriötilanteissa että varautumisessa tärkeitä.

Kotipalvelun turvaamiseen on sosiaalitoimen tehtävistä varauduttu parhaiten. Valmiussuunnitelmista 98 % on mainittu varautuminen kotipalvelun jatkuvuuden turvaamiseen. Toimeentulotuen turvaamiseen on varauduttu 96 %, vammaispalveluihin ja/tai kehitysvammapalveluiden turvaamiseen 94 % ja lastensuojelun turvaamiseen 93 % suunnitelmista. Päihdehuollon palveluiden turvaamiseen on varauduttu vain 78 % suunnitelmista.

Taulukko 5. Sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallintaan varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa % (N=255).

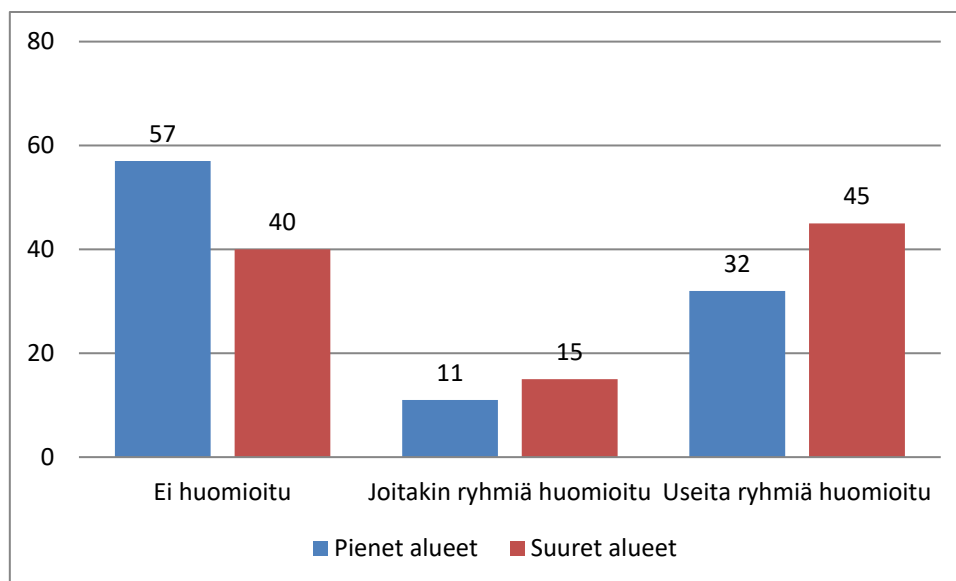
Sosiaalitoimen tehtävä	%
Kotipalvelu	98
Lastensuojelu	93
Päihdehuolto	78
Toimeentulotuki	96
Vammaispalvelu	94
Vanhustenhuolto	92

Sosiaalitoimen päivittäisistä tehtävistä laadittiin kolmiportainen summamuuttuja. Summamuuttujan osiot olivat toimeentulotuki, päihdehuolto, kotipalvelu, vanhustenhuolto, vammais- ja kehitysvammapalvelut sekä lastensuojelu. Summamuuttuja on sisäisesti konsistentti (Cronbachin alfa 0,818). Summamuuttuja luokiteltiin siten, että tehtävät on puutteellisesti määritelty, mikäli jokin mainituista kuudesta tehtävästä on mainittu suunnitelmassa. Tehtävät on määritelty välttävästi, mikäli kaikki kyseiset tehtävät on mainittu suunnitelmissa ja tämän lisäksi on arvioitu jokin edellä mainituista tehtävistä laajentuvaksi tehtäväksi häiriötilanteissa. Haavoittuvat ryhmät on huomioitu hyvin suunnitelmassa, mikäli tehtävät on määritelty ja usean tehtävän on arvioitu laajentuvan häiriötilanteessa. Näillä muuttujilla saatiin tulos, jonka mukaan 13 % suunnitelmista on tehtävien osalta puutteellisia, 20 % suunnitelmista tehtävät on määritelty tehtävät välttävästi ja 67 % suunnitelmista tehtävät on määritelty haavoittuvat ryhmät huomioiden. (Taulukko 6). Suurten ja pienten alueiden välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallinnan huomioimisessa valmiussuunnitelmissa.

Taulukko 6. Sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallinnan ja haavoittuvien ryhmien huomioimisen taso sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa % (N=255).

Sosiaalitoimen tehtävien määrittelyn taso	n	%
Tehtävät määritelty puutteellisesti	33	13
Tehtävät on määritelty välttävästi	51	20
Tehtävät määritelty haavoittuvia ryhmiä huomioiden	171	67
Kaikki yhteensä	255	100

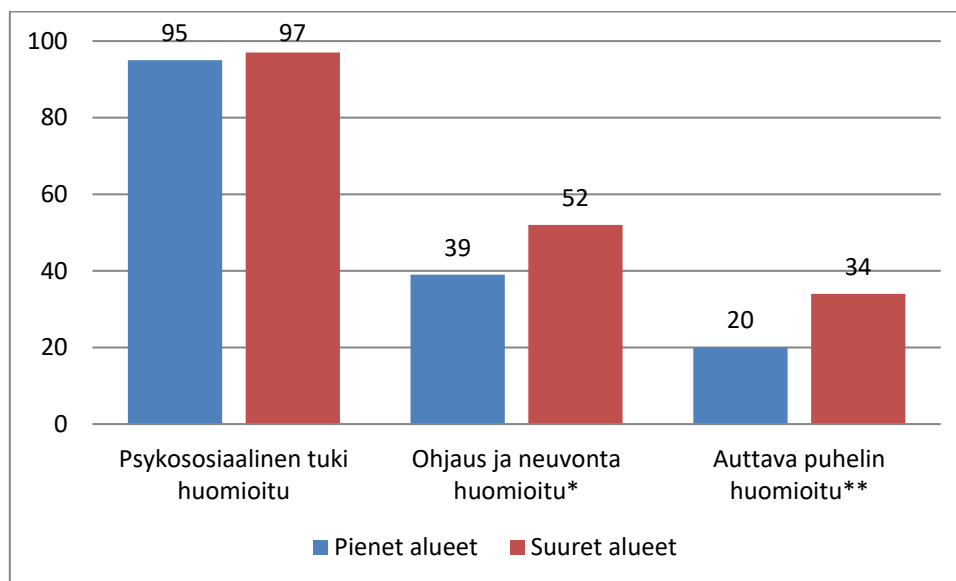
STM:n valmiussuunnitteluohjeistuksen mukaan sosiaalitoimen perustehtävien jatkuvuudenhallinnan lisäksi tulee varautua erityisryhmien huomioimiseen kriisi- ja häiriötilanteissa. Tässä kartoituksessa tarkasteltiin erityisryhmien mainintoja valmiussuunnitelmissa. Suunnitelmista haluttiin selvittää, löytyykö erityisryhmistä mainintoja, onko tietty erityisryhmä mainittu suunnitelmassa vai löytyikö suunnitelmista mainintoja useista erityisryhmistä ja niiden tuen tarpeen huomioimisesta häiriötilanteessa. Valmiussuunnitelmissa mainittiin erityisryhminä mm. lapset, vanhukset, vammaiset henkilöt ja maahanmuuttajat. Valmiussuunnitelmista käy ilmi, että erityisryhmien tarpeiden huomioimisessa löytyy eroja pienten ja suurten palvelualueiden välillä. Suurilla alueilla useita erityisryhmiä on huomioitu 45 %:ssa suunnitelmia, kun luku on pienillä alueilla 32 %. Pienillä alueilla 57 %:ssa valmiussuunnitelmia erityisryhmiä ei ole mainittu lainkaan, kun suurilla alueilla vastaava luku on 40 %. Kaiken kaikkiaan tuloksista voidaan todeta, että suurilla, yli 20 000 asukkaan palvelualueilla erityisryhmien huomioiminen varauduttaessa häiriötilanteisiin on toteutunut paremmin kuin pienillä, alle 20 000 asukkaan palvelualueilla. Syntynyt ero on tilastollisesti merkitsevä. (Kuva 4).



Kuva 4. Erityisryhmien huomioiminen pienten ja suurten alueiden valmiussuunnitelmissa % (N=255). * $\chi^2(2)=7,340$, $p < ,05$

Psykososiaalisella tuella viitataan varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteydessä tukeen, jota annetaan avun tarvitsijoille traumaattisissa kriiseissä ja häiriötilanteissa. Psykososiaalinen tuki sisältää akuutin kriisityön ja sosiaalityön. Psykososiaalisen tuen tarjoamiseen häiriötilanteissa oli varauduttu 97 % sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista. Suurten ja pienten alueiden välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa psykososiaalisen tuen antamiseen varautumisessa. Tilastollisesti merkitsevä ero löytyy, kun

tarkastellaan, onko palvelualueilla varauduttu auttavan puhelimen tai neuvontapuhelimen perustamiseen kriisitilanteessa tai onko arvioitu yleisen ohjauksen ja neuvonnan tarpeen kasvavan. Suuret alueet ovat varautuneet pieniä alueita paremmin kyseisiin tehtäviin (kuva 5).



Kuva 5. Psykososiaaliseen tukeen, ohjaukseen ja neuvontaan ja auttavan puhelimen käynnistämiseen varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255). * $\chi^2(1)=4,190$, $p < ,01$, ** $\chi^2(1)=6,027$, $p < ,001$

Psykososiaalisen tuen lisäksi häiriötilanteissa sosiaalitoimen tulee varautua muihinkin laajentuviin tehtäviin. Majoitukseen on varauduttu 95 %, muonitukseen 93 % ja vaate-tukseen 86 % sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista (Taulukko 7). Näihin tehtäviin varautuminen ei vaihtelee merkitsevästi palvelualueen koon mukaan.

Taulukko 7. Sosiaalitoimen varautuminen häiriötilanteissa laajentuviin tehtäviin % (N=255)

Sosiaalitoimen tehtävä	%
Majoitus	95
Muonitus	93
Vaatetus	86
Psykososiaalinen tuki	97
- Väestön ohjaus ja neuvonta	46
- Auttava puhelin	27

Sosiaalitoimen tulee varautua edellä mainittujen laajentuvien tehtävien ohella viranomaisten huoltotehtäviin. Pelastusviranomaisten huoltoon on varauduttu 66 % suunnitelmista. Väestönsuojeluviranomaisten huoltotehtäviin on varauduttu 34 % suunnitelmista.

4.2.3 Hälytysjärjestelyt

Hälytysjärjestelyt liittyvät olennaisesti varautumiseen ja toimintaan häiriötilanteissa. Valmiussuunnitelmissa sosiaalitoimen hälyttämisestä virka-aikana on maininta vain 55 % valmiussuunnitelmista. Virka-ajan ulkopuolisesta hälytysjärjestelmästä on maininta 66 % valmiussuunnitelmista. Sosiaalitoimen yksi lakisääteinen tehtävä on sosiaalipäivystys, jonka tehtävät oleellisesti liittyvät häiriötilanteissa toimimiseen ja erityisesti virka-ajan ulkopuolella tapahtuvien tilanteiden hoitamiseen. Sosiaalipäivystys on mainittu kuitenkin vain 71 % valmiussuunnitelmista. Oman organisaation hälytyskaavio on sisällytetty 69 % valmiussuunnitelmista.

Sosiaalitoimen tulee ohjeistaa hätäkeskusta toimintamalleista, kuinka se hälytetään kriisi- ja häiriötilanteissa. Hätäkeskuksen ohjeistaminen on mainittu kuitenkin vain 22 % valmiussuunnitelmista. VIRVE-laitteista on maininta 63 % valmiussuunnitelmista.

Hälytysjärjestelyistä laadittiin summamuuttuja, jotta voitiin tarkemmin tutkia alueellisia laadullisia eroja valmiussuunnitelmien välillä. Summamuuttuja laadittiin kolmesta osiosta, joiden keskinäinen konsistenssi oli riittävä (Cronbach's Alpha 0,792). Osiot ovat 1) sosiaalipäivystyksen huomioiminen valmiussuunnitelmassa, 2) hälytysjärjestelyt määritelty virka-aikana ja 3) hälytysjärjestelyt määritelty virka-ajan ulkopuolella. Summamuuttuja määriteltiin kolmen arvon perusteella.

Arvot ovat:

- 1) hälytysjärjestelyt on kirjattu tai toteutettu huonosti, jos niitä ei ole mainittu lainkaan,
- 2) hälytysjärjestelyt on mainittu tai järjestetty välttävästi, jos esimerkiksi johtaja päivystää oman toimen ohella jatkuvasti tai virka-ajan päivystystä ei ole mainittu lainkaan, ja
- 3) hälytysjärjestelyt on suunniteltu hyvin, jos sosiaalipäivystys on mainittu tehtävänä, ja sekä virka-ajan että virka-ajan ulkopuolisen ajan päivystys on järjestetty hyvin eikä vain takapäivystyksen avulla.

Hälytysjärjestelyjä verrattiin pienten ja suurten palvelualueiden välillä ja löydetty erot olivat tilastollisesti merkitseviä. Suurilla alueilla hälytysjärjestelyt on suunniteltu hyvin

34 % suunnitelmista, kun pienillä alueilla vastaava luku on 11 %. Puutteellisesti hälytysjärjestelmät on toteutettu suurilla alueilla 33 % kunnista ja pienillä alueilla 44 % kunnista (Taulukko 8).

Taulukko 8. Sosiaalitoimen hälytysjärjestelmien taso valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255).

Hälytysjärjestelmien taso	Pienet alueet %	Suuret alueet %
Hyvä***	11	34
Välttävä***	44	33
Huono***	45	33

*** $\chi^2(2)=19,389$, $p<,001$

4.2.4 Johtaminen, tilannekuva ja viestintä

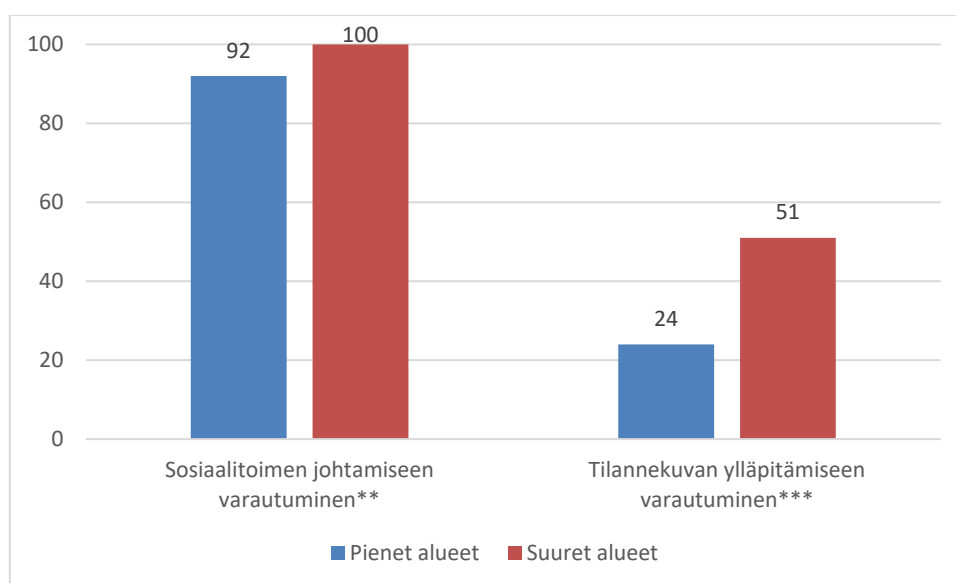
Johtaminen on keskeinen osa häiriötilanteissa toimimista. Vaikka tilanteen yleisjohtaja vaihtelee sen mukaan, mistä häiriötilanteesta on kyse, kukin toimiala johtaa omaa toimintaansa. Valmiussuunnitelmista tarkasteltiin sosiaalitoimen oman organisaation johtamista, kunnan johtoryhmän toimintaan osallistumista ja tilannekuvan ylläpitämistä. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista 96 % on varauduttu oman organisaation johtamiseen tehtävänä, mutta vain 75 % valmiussuunnitelmissa on varauduttu sosiaalitoimen johtajan osallistumiseen kunnan tai yhteistoiminta-alueen yhteisen johtoryhmän toimintaan. Häiriötilanteissa johtamisen perustana on tilanneymmärrys. Valmiussuunnitelmista vain 37 % on mainittu tilannekuvan ylläpitämiseen varautuminen (Taulukko 9).

Johtamisessa ja tilannekuvan ylläpitämisessä on tilastollisesti merkitseviä eroja suurten ja pienten palvelualueiden välillä. Sosiaalitoimen oman toiminnan johtamiseen on varauduttu pienillä alueilla 92 % suunnitelmia ja 100 % suurilla alueilla. (Kuva 6). Koko organisaation tai kunnan johtoryhmän työskentelyyn osallistumisessa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja pienten ja suurten palvelualueiden välillä.

Tilannekuva on johtamisen ja päätöksenteon edellytys ja tässä tarkastelussa huomioitu osaksi sosiaalitoimen oman organisaation johtamista. Pienillä alueilla tilannekuvan ylläpitämiseen on varauduttu 24 %:ssa suunnitelmista, kun suurilla alueilla vastaava luku on 51 %. Ero on tilastollisesti merkitsevä (Kuva 6).

Taulukko 9. Johtamisen osa-alueiden huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa (N=255).

Johtamisen osa-alue	%
Osallistuminen kunnan johtoryhmään	75
Sosiaalitoimen oman organisaation johtaminen	96
Tilannekuvan ylläpitäminen	37



Kuva 6. Sosiaalitoimen oman toiminnan johtamiseen ja tilannekuvan ylläpitämiseen varautuminen pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255). ** $\chi^2(1)=11,054$, $p=,001$, * $\chi^2(1)=20,398$, $p<,001$**

Myös viestintä on osa johtamista. Viestinnässä tulee huomioida, mitä viestimiskanavia käytetään ja toisaalta mikä viestinnän muoto tavoittaa parhaiten asukkaat. Viestintään on varauduttu 98 % sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista, mutta kriisiviestintäsuunnitelma sisältyy suunnitelmaan vain 36 % suunnitelmista. Valmiussuunnitelmissa verkkoviestintä on mainittu vain 28 % suunnitelmista ja sosiaalisesta mediasta on maininta vain 8 % suunnitelmista.

Viestinnän osalta verrattiin pienten ja suurten palvelualueiden varautumisen tasoa. Valmiussuunnitelmista tarkasteltiin viestintää ja tiedottamista yleisellä tasolla, verkkoviestinnän mainintoja sekä viestintää sosiaalisessa mediassa. Kun tarkastellaan viestintään varautumista suunnitelmissa yleisellä tasolla, ei eroja pienten ja suurten alueiden välillä havaita. Sen sijaan tarkasteltaessa verkkoviestintään ja sosiaalisen median

käyttöön varautumista, havaitaan tilastollisesti merkitseviä eroja palvelualueen koosta riippuen. Suuret alueet ovat huomioineet nämä osa-alueet sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa huomattavasti paremmin pieniin alueisiin verrattuna (Taulukko 10).

Pienillä alueilla kriisiviestintäsuunnitelma osana valmiussuunnitelmaa on huomioitu 20 % kaikista suunnitelmista ja suurilla alueilla 53 % valmiussuunnitelmia. Ero on tilastollisesti merkitsevä. Viestinnästä havaittiin, että kriisiviestintäsuunnitelma korreloi voimakkaasti ($p = ,01$) väestölle suunnatun puhelinneuvonnan, ohjauksen ja neuvonnan tehtävän, verkkoviestinnän ja sosiaalisen median huomioimisen kanssa. Niissä valmiussuunnitelmissa, joissa on maininta viestintä- tai kriisiviestintäsuunnitelmasta, on nämä edellä mainitut seikat huomioitu huomattavasti paremmin kuin niissä suunnitelmissa, joissa mainintaa laaditusta kriisiviestintäsuunnitelmasta ei ole.

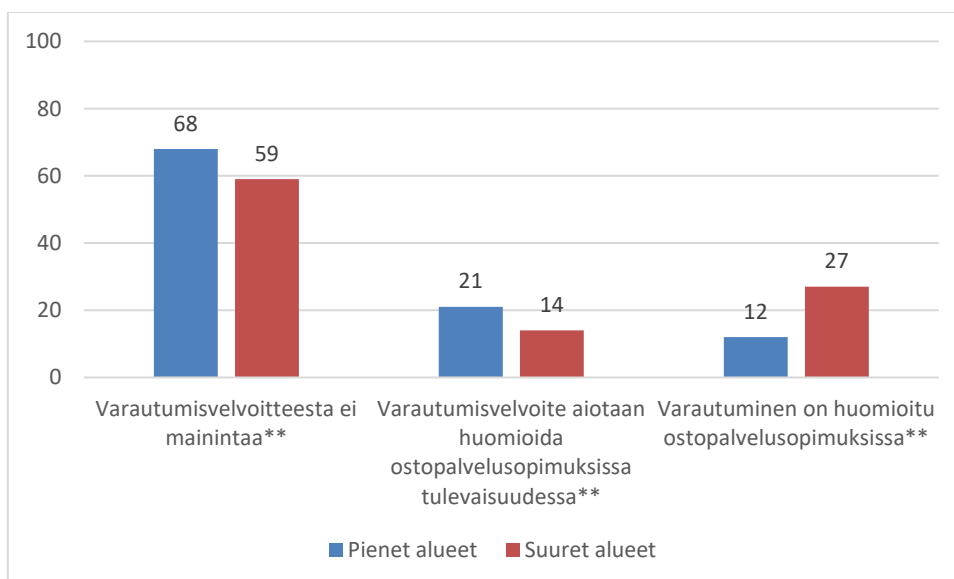
Taulukko 10. Viestintään varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255).

Viestinnän osa-alue	Pienet alueet %	Suuret alueet %
Viestintään varauduttu yleisellä tasolla	97	98
- Verkkoviestintään on varauduttu*	18	38
- Viestintään sosiaalisessa mediassa varauduttu**	2	14

* $\chi^2(1)=12,681$, $p < ,000$. ** $\chi^2(1)=13,444$, $p < ,000$.

4.2.5 Jatkuvuudenhallinnan huomioiminen sosiaalitoimen ostopalvelusopimuksissa

Yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien osalta kartoituksessa tarkasteltiin, miten hyvin yksityiset palveluntuottajat ja palveluiden jatkuvuudenhallinta on huomioitu valmiussuunnitelmissa. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin on kirjattu, että yksityisten palveluntuottajien jatkuvuudenhallintaa on edellytetty ostopalvelusopimuksissa 12 % pienillä palvelualueilla ja 27 % suurilla palvelualueilla. Osaan valmiussuunnitelmia on kirjattu, että jatkossa yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin ostopalvelusopimuksiin tullaan kirjaamaan velvoite palvelujen jatkuvuudenhallinnasta. Näin on tehty 21 % pienistä ja 14 % suurista sosiaalitoimen palvelualueista. Pienten palvelualueiden valmiussuunnitelmista 68 % ja suuren alueiden osalta 59 % ei löydy mainintaa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien jatkuvuudenhallinnasta. Erot suurten ja pienten alueiden välillä ovat tilastollisesti merkitseviä. (Kuva 7).



Kuva 7. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin kirjattu yksityisiltä sosiaalipalvelujen tuottajilta vaadittu varautumisvelvoite ostopalvelusopimuksissa pienillä ja suurilla palvelualueilla
% (N=255). ** $\chi^2(2) = 10,756$ $p < ,01$

4.2.6 Viranomaisyhteistyö

Kartoituksessa tarkasteltiin mainintoja yhteistyöstä poliisin, puolustusvoimien ja pelastustoimen kanssa. Suuret alueet huomioivat yhteistyön poliisin ja puolustusvoimien kanssa pieniä useammin. Ero on tilastollisesti merkitsevä. Pelastustoimen kanssa sosiaalitoimi tekee yhteistyötä yhtä useasti suurilla ja pienillä alueilla. Alle 20 000 asukkaan palvelualueilla poliisi on mainittu 75 % valmiussuunnitelmista ja suurilla alueilla 86 % suunnitelmista. Puolustusvoimien osalta pienillä alueilla yhteistyö on mainittu 29 %ssa suunnitelmia ja suurilla alueilla 54 % suunnitelmista.

Taulukko 11. Viranomaisyhteistyöhön varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla palvelualueilla % (N=255).

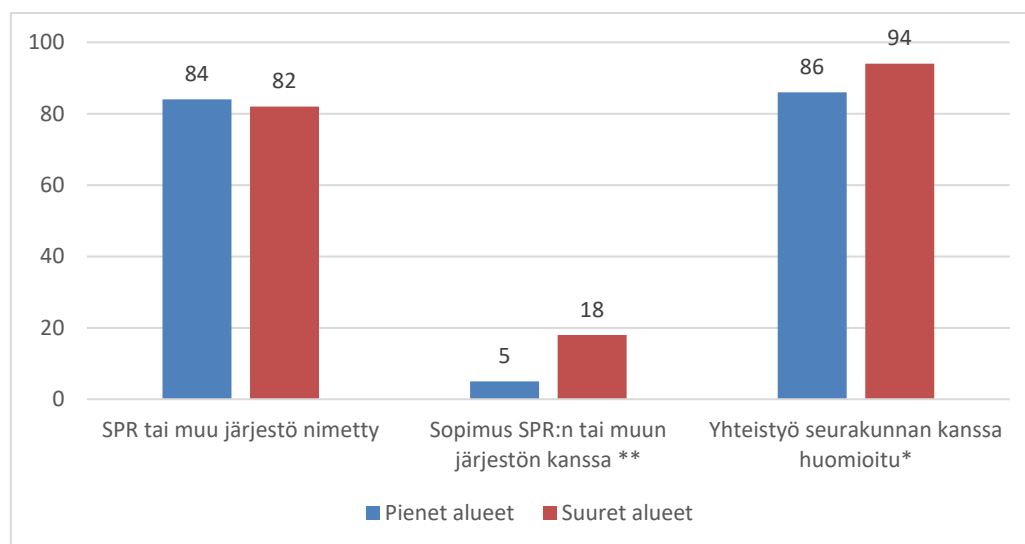
Alueen koko	Poliisi*	Puolustusvoimat***	Pelastustoimi
Alle 20 000 asukasta	75 %	29 %	92 %
Yli 20 000 asukasta	86 %	54 %	90 %

* $\chi^2(1) = 4,806$, $p < ,05$; *** $\chi^2(1) = 16,620$, $p < ,000$.

4.2.7 Vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunta

Häiriötilanteissa vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunnat tukevat sosiaalitoimea sen tehtävissä. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista tarkasteltiin järjestöjen huomioimista suurilla ja pienillä palvelualueilla. Vapaaehtoisjärjestöjen osalta tarkasteltiin, oliko vapaaehtoistoiminta ja järjestöt mainittu valmiussuunnitelmissa ja toisaalta sitä, onko kuntien ja vapaaehtoisjärjestöjen välille luotu sopimuksia varautumisesta. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin on 81 % kirjattu Suomen Punainen Risti yhteistyövapaaehtoisjärjestönä häiriötilanteissa. Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on mainittu 45 % valmiussuunnitelmissa.

Suuret sosiaalitoimen palvelualueet ovat nimenneet jonkin tietyn tai useita vapaaehtoisjärjestöjä 82 % valmiussuunnitelmissa, kun pienillä alueilla vastaava luku on 84 %. Ero ei ole tilastollisesti merkitsevä. Suurten ja pienten palvelualueiden välillä sen sijaan on tilastollisesti merkitsevä ero siinä, onko järjestöjen varautumisyhteistyöstä tehty sopimus. Suurista palvelualueista 18 % on kirjannut valmiussuunnitelmiinsa sopimuksellisen varautumisen järjestöjen kanssa, kun pienten palvelualueiden valmiussuunnitelmista vain 5 % on varauduttu sopimuksin yhteistyöhön järjestöjen kanssa. Myös seurakuntien kanssa tehty varautumisyhteistyö on kirjattu paremmin suurten alueiden valmiussuunnitelmiin. Suurilla alueilla seurakunta huomioidaan yhteistyötahona 94 % valmiussuunnitelmissa, kun pienillä alueilla seurakunta on mainittu 86 % suunnitelmissa (Kuva 8).



Kuva 8. Järjestöjen, järjestöjen kanssa tehtyjen sopimusten ja seurakuntien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa pienillä ja suurilla sosiaalitoimen palvelualueilla
% (N=255). ** $\chi^2(1)=9,434$, $p<,01$; * $\chi^2(1)=3,859$, $p<,05$.

4.2.8 Työntekijöiden valmiuskoulutukset ja harjoitukset

Työntekijöiden koulutukset ja valmiusharjoitukset ovat tärkeä osa varautumista ja valmiussuunnittelua. Ilman harjoittelua valmiussuunnitelmat jäävät puolitiehen. Kaikista sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista 82 % mainitaan työntekijöiden koulutukset ja 66 % valmiusharjoituksiin osallistuminen. Pienten ja suurten palvelualueiden välillä ei ole tässä eroa. Harjoitusten ja koulutusten mainintoja ja niiden eroja valmiussuunnitelmissa käsitellään tarkemmin AVI-alueiden yhteydessä.

4.3 Aluehallintovirastoalueet

Pienten ja suurten sosiaalitoimen palvelualueiden lisäksi sosiaalitoimen valmiussuunnitelmia verrattiin aluehallintovirastoalueiden (AVI-alueiden) välillä. Syntyneet erot ja tulokset AVI-alueiden kesken ovat suuntaa antavia, koska otoskoon pienuuden ja aineiston jakauman vuoksi tuloksia ei voida yksiselitteisesti määritellä tilastollisesti merkitseviksi. AVI-alueiden lyhenteillä tarkoitetaan ESAV:llä Etelä-Suomen-, ISAV:llä Itä-Suomen-, LSAV:llä Lounais-Suomen- ja LSSAV:llä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoaluetta. PSAV:llä tarkoitetaan Pohjois-Suomen ja LAV:llä Lapin aluehallintovirastoalueita.

4.3.1 Riskit ja niihin varautuminen AVI-alueittain

Kansallisen tason koko suomalaista yhteiskuntaa sekä paikallisten uhkien ja riskien huomioimista sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa verrattiin AVI-alueiden kesken. Kansallisista riskeistä tarkastelun kohteena olivat pandemia, säteilyuhkat, laajamittainen maahantulo ja poliittinen, taloudellinen tai sotilaallinen painostus tai sodan uhka. Näitä verrattiin myös pienten ja suurten palvelualueiden kesken. Paikallisten riskien kohdalla käytettiin samaa summamuuttujaa, jota käytettiin verrattaessa pienten ja suurten palvelualueiden valmiussuunnitelmia. Summamuuttuja paikallisista riskeistä muodostettiin viidestä osiosta, jotka ovat: 1) sähkönjakelun häiriöt, 2) vedenjakelun häiriöt, 3) kyberympäristön/tietojärjestelmien häiriöt, 4) suuronnettomuudet/liikenneonnettomuudet ja 5) laitosten tulipalot (Cronbachin α 0,677).

Summamuuttujan saamat arvot luokiteltiin kolmeen luokkaan:

- 1) Paikallisiin riskeihin on varauduttu huonosti, kun kolme riskiä tai tätä vähemmän edellä mainituista viidestä riskistä on mainittuna.
- 2) Paikallisiin riskeihin on varauduttu, kun neljä riskiä viidestä on mainittu suunnitelmassa.
- 3) Paikallisiin riskeihin on varauduttu hyvin, kun kaikki viisi riskiä on mainittu.

Tulokset on kuvattu taulukoissa 12 ja 13.

Taulukko 12. Kansallisen tason uhkien ja riskien huomioiminen valmiussuunnitelmissa AVI-alueilla % (N=255).

AVI-alue	Laajamittainen maahantulo	Sota tai sen uhka	Ydinvoimaonnettomuus	Pandemia
ESAVI	57 %	30 %	85 %	73 %
ISAVI	71 %	81 %	88 %	83 %
LAVI	85 %	65 %	50 %	75 %
LSAVI	58 %	76 %	73 %	64 %
LSSAVI	49 %	57 %	46 %	65 %
PSAVI	92 %	78 %	78 %	76 %

Taulukko 13. Paikallisten riskien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

VI-alue	Paikalliset riskit on huomioitu huonosti	Paikallisia riskejä on huomioitu	Paikalliset riskit on huomioitu hyvin
ESAVI	8 %	22 %	70 %
ISAVI	12 %	24 %	64 %
LAVI	40 %	35 %	25 %
LSAVI	52 %	12 %	36 %
LSSAVI	38 %	24 %	38 %
PSAVI	16 %	22 %	62 %

Perheiden sisäiset väkivaltatilanteet sekä muut vakavat väkivaltatilanteet, kuten kouluampuminen, riskeinä on tässä tarkasteltu AVI-alueittain omina riskeinään, eikä näitä ole sisällytetty paikallisten riskien summamuuttujaan. Sekä suuria uhrimääriä vaativien väkivaltatilanteiden, että perheiden sisäisten väkivaltatilanteiden huomioimisessa

valmiussuunnitelmissa syntyy eroja AVI-alueittain. Väkivaltatilanteet, kuten kouluampuminen, on huomioitu Pohjois-Suomen AVI-alueella 92 %:ssa suunnitelmia ja Etelä-Suomen AVIn alueella vain 62 %:ssa valmiussuunnitelmia. Lapin AVI-alueella perheen sisäiset väkivaltatilanteet on mainittu 65 %:ssa ja Pohjois-Suomen AVI-alueella vain viidessä prosentissa suunnitelmia. Vaikka väkivalta- tai perhesurmat harvoin muodostuvat kansallisesti merkittäviksi kriiseiksi, koskettavat tilanteet paikallista yhteisöä usein laajasti ja ne edellyttävät usein toimia erityisesti sosiaalitoimelta ja kunnan viestinnältä.

Taulukko 14. Väkivaltatilanteisiin varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Väkivaltatilanne, esim. koulusurma	Perhesurma tai muu perheen sisäinen väkivaltatilanne
ESAVI	62 %	8 %
ISAVI	90 %	19 %
LAVI	85 %	65 %
LSAVI	67 %	24 %
LSSAVI	71 %	10 %
PSAVI	92 %	5 %

4.3.2 Sosiaalitoimen tehtävät osana varautumista AVI-alueittain

Sosiaalitoimen päivittäisiä tehtäviä tarkasteltiin myös AVI-alueittain. Päivittäiset tehtävät luokiteltiin samoin kuin pienten ja suurten alueiden tarkastelussa. Sosiaalitoimen perustehtävistä kartoituksessa huomioitiin toimeentulotuen, päihdehuollon, kotipalvelun, vanhustenhuollon, vammaispalveluiden ja lastensuojelun jatkuvuuden turvaaminen häiriötilanteissa. AVI-alueiden välillä havaittiin eroja siinä, miten hyvin sosiaalitoimen tehtävät on huomioitu valmiussuunnitelmissa (Taulukko 15).

Taulukko 15. Sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallintaan varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Kotipalvelu	Lasten-suojelu	Päihdehuolto	Toimeentulotuki	Vammais-palvelu	Vanhusten-huolto
ESAVI	98 %	92 %	77 %	100 %	95 %	95 %
ISAVI	95 %	93 %	91 %	95 %	98 %	95 %
LAVI	100 %	95 %	85 %	90 %	100 %	100 %
LSAVI	97 %	100 %	55 %	100 %	85 %	97 %
LSSAVI	97 %	87 %	73 %	91 %	92 %	78 %
PSAVI	100 %	97 %	89 %	97 %	95 %	97 %

Kyseinen AVI-alueiden välinen ero tulee esiin myös sosiaalitoimen tehtävistä kootusta summamuuttujasta (Taulukko 16). Summamuuttuja kuvaa, kuinka hyvin yllä mainittujen sosiaalitoimen tehtävien jatkuvuuden varmistamiseen on varauduttu valmiussuunnitelmissa. Toisaalta tulee huomioida, että kuntien ja siten valmiussuunnitelmien määrät jäävät AVI-alueilla tilastollisen tarkastelun näkökulmasta katsottuna pieniksi. Sosiaalitoimen tehtävien osalta havaitaan, että Itä-Suomen AVI-alueella sosiaalitoimen tehtävät on määritelty haavoittuvat ryhmät huomioiden 83 %:ssa suunnitelmia, kun Länsi- ja Sisä-Suomen AVI-alueella tehtävät on määritelty erityisryhmät huomioiden vain 49 %:ssa valmiussuunnitelmia. Valmiussuunnitelmissa sosiaalitoimen tehtävät on määritelty puutteellisesti 27 %:ssa suunnitelmia LSSAVI -alueella ja 24 %:ssa Lounais-Suomen AVI-alueella. Oulun AVI-alueella puutteellisia tehtävien määrittelyjä on vain yhdessä suunnitelmassa (3 %).

Taulukko 16. Sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallinnan ja haavoittuvien ryhmien huomioimisen taso sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

Sosiaalitoimen tehtävien määrittelyn taso	ESAVI %	LSAVI %	ISAVI %	LSSAVI %	PSAVI %	LAVI %
Tehtävät määritelty puutteellisesti	7	24	5	27	3	5
Tehtävät määritelty välttävästi	22	24	12	24	19	15
Tehtävät määritelty haavoittuvia ryhmiä huomioiden	71	52	83	49	78	80

Sosiaalitoimen varautumisessa erityisryhmien huomioimiseen kriisi- ja häiriötilanteissa on eroja AVI-alueiden välillä (Taulukko 17). Etelä-Suomen AVI-alueella sosiaalitoimi on varautunut useiden erityisryhmien huomioimiseen kriisi- ja häiriötilanteissa 60 % valmiussuunnitelmia. Länsi- ja Sisä-Suomen alueella erityisryhmien huomioimiseen on varauduttu 21 %:ssa valmiussuunnitelmia ja Lapin AVI-alueella 25 %:ssa suunnitelmia.

Taulukko 17. Varautuminen erityisryhmien huomioimiseen kriisi- ja häiriötilanteissa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Erityisryhmiä ei ole huomioitu	Joitakin erityisryhmiä on huomioitu	Useita erityisryhmiä on huomioitu
ESAVI	25 %	15 %	60 %
ISAVI	60 %	2 %	38 %
LAVI	75 %	0 %	25 %
LSAVI	39 %	27 %	33 %
LSSAVI	70 %	10 %	21 %
PSAVI	32 %	24 %	43 %

AVI-alueittain sosiaalitoimen laajentuvia tehtäviä tarkasteltiin majoituksen, muonituksen, vaatetuksen ja psykososiaalisen tuen osalta (Taulukko 18). Väestön ohjaus ja neuvonta sekä auttavan puhelimen perustaminen tai puhelinneuvonta luokiteltiin osaksi psykososiaalista tukea. Psykososiaalisen tuen osalta väestön ohjaukseen ja neuvontaan sekä yleisesti psykososiaaliseen tukeen varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa eroavat AVI-alueittain. LSSAVIn alueella laajentuvat tehtävät, psykososiaalinen tuki mukaan lukien, ovat heikommin huomioitu suunnitelmissa muihin AVI-alueisiin verrattuna. Erot keskittyivät erityisesti kolmeen maakuntaan LSSAVIn alueella.

Taulukko 18. Sosiaalitoimen varautuminen häiriötilanteissa laajentuviin tehtäviin AVI-alueittain % (N=255).

Laajentuvat tehtävät	ESAVI	ISAVI	LAVI	LSAVI	LSSAVI	PSAVI
Majoitus	98 %	100 %	95 %	100 %	83 %	100 %
Muonitus	97 %	100 %	95 %	100 %	76 %	100 %
Vaatetus	93 %	100 %	95 %	70 %	73 %	89 %
Psykososiaalinen tuki	100 %	100 %	100 %	94 %	89 %	100 %
- Väestön ohjaus ja neuvonta	65 %	50 %	25 %	33 %	41 %	38 %
- Auttava puhelin, puhelinneuvonta	30 %	21 %	10 %	18 %	27 %	43 %

Pelastusviranomaisten huoltotehtäviin ja väestönsuojeluviranomaisten huoltotehtäviin varautumisessa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa on eroja AVI-alueiden välillä (Taulukko 19). Väestönsuojeluorganisaation huoltotehtävät oli Lapin AVI-alueella otettu huomioon 50 %:ssa valmiussuunnitelmissa, kun taas Itä-Suomen ja Lounais-Suomen AVI-alueilla 21 %:ssa suunnitelmia tämä oli huomioitu. Pelastustoimen huoltoon oli varauduttu Etelä-Suomen AVIn alueella 80 %:ssa valmiussuunnitelmissa, Länsi- ja Sisä-Suomen alueella vastaavasti tähän tehtävään oli varauduttu 48 %:ssa suunnitelmissa.

Taulukko 19. Pelastustoimen ja väestönsuojeluorganisaatioiden huoltotehtäviin varautuminen AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Pelastusviranomaisten huolto	Väestönsuojeluviranomaisten huolto
ESAVI	80 %	47 %
ISAVI	62 %	21 %
LAVI	70 %	50 %
LSAVI	70 %	21 %
LSSAVI	48 %	32 %
PSAVI	70 %	32 %

4.3.3 Hälytysjärjestelyt AVI-alueittain

Hälytysjärjestelyjen osalta käytettiin AVI-alueiden analyysissä samoja luokituksia kuin verrattaessa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmia pienten ja suurten palvelualueiden kesken. Tarkastelua varten luotiin mittari, jonka mukaisesti hälytysjärjestelmät on toteutettu hyvin, kun sosiaalipäivystys on mainittu sosiaalitoimen tehtävänä ja virka-aikainen ja virka-ajan ulkopuolinen päivystys on sisällytetty valmiussuunnitelmaan. Välttävasti hälytysjärjestelmät on kirjattu silloin, kun esimerkiksi johtaja päivystää oman työtehtävänsä ohessa tai virka-aikaista päivystystä ei ole valmiussuunnitelmassa mainittu lainkaan. Hälytysjärjestelyt on kirjattu huonosti silloin, kun niitä ei ole mainittu valmiussuunnitelmassa lainkaan. AVI-alue erottelee valmiussuunnitelmia tilastollisesti vain jonkin verran. Valmiussuunnitelman ikä tai tuoreus ei myöskään ole suunnitelmia laadullisesti erottelava tekijä hälytysjärjestelyjen suhteen. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI-alueella on eniten valmiussuunnitelmia, joihin hälytysjärjestelyt on kirjattu huonosti (59 %). Itä-Suomen aluehallintovirastoalueella on eniten suunnitelmia, joihin järjestelyt on kirjattu hyvin (52 %). (Taulukko 20).

Taulukko 20. Sosiaalitoimen hälytysjärjestelmien taso valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Hälytysjärjestelmien taso		
	Hyvä	Välttävä	Huono
ESAVI	30 %	45 %	25 %
ISAVI	52 %	21 %	26 %
LAVI	15 %	60 %	25 %
LSAVI	27 %	24 %	48 %
LSSAVI	5 %	37 %	59 %
PSAVI	3 %	57 %	41 %

4.3.4 Johtaminen, tilannekuva ja viestintä AVI-alueittain

Johtamisen osalta sosiaalitoimen varautumista oman organisaation johtamiseen, osallistumiseen kunnan johtoryhmäyöskentelyyn häiriötilanteissa ja tilannekuvan ylläpitoon verrattiin AVI-alueittain. Johtamisen kolmen osatekijän kohdalla AVI-alueiden välillä ei ole merkittäviä eroja, vaikkakin myös näissä tehtävissä LSSAVIn alueella on eniten suunnitelmia, joissa tehtäviä ei ole mainittu. (Taulukko 21).

Taulukko 21. Johtamisen osa-alueiden huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain (N=255).

Johtamisen osa-alue	ESAVI	ISAVI	LAVI	LSAVI	LSSAVI	PSAVI
Osallistuminen kunnan johtoryhmään	80 %	76 %	70 %	58 %	73 %	84 %
Sosiaalitoimen oman organisaation johtaminen	97 %	100 %	95 %	94 %	92 %	97 %
- Tilannekuvan ylläpitäminen	27 %	43 %	15 %	48 %	37 %	51 %

Viestinnän osatekijöiden kirjaamisessa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin ei ole eroja AVI-alueittain, kun verrataan auttavan puhelimen ja verkkotiedottamisen huomiointia valmiussuunnitelmissa. Sosiaalisen median osalta eroja on, mutta otoskoon pienuuden johdosta eroja ei voida määritellä tilastollisesti merkitseviksi. Lapin ja Itä-Suomen AVI-alueilla ei ole lainkaan valmiussuunnitelmia, joissa sosiaalisen median käyttöön on varauduttu sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa osana häiriötilanteiden tiedottamista. Eniten sosiaalisen median käyttöä huomioivia valmiussuunnitelmia on Pohjois-Suomen AVI-alueella (19 %). Kriisiviestintäsuunnitelman osalta AVI-alueilla on eroja. Lapin AVI-alueella valmiussuunnitelman yhteydessä kriisiviestintäsuunnitelma on mainittu vain 10 %:ssa suunnitelmia, kun Etelä-Suomen AVI-alueella kriisiviestintäsuunnitelma on mainittu 60 %:ssa valmiussuunnitelmia. (Taulukot 22 ja 23).

Taulukko 22. Viestintään varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Viestintään on varauduttu yleisellä tasolla	Verkkoviestintään on varauduttu	Viestintään sosiaalisessa mediassa on varauduttu
ESAVI	100 %	28 %	13 %
ISAVI	100 %	31 %	0 %
LAVI	85 %	10 %	0 %
LSAVI	100 %	36 %	3 %
LSSAVI	97 %	21 %	5 %
PSAVI	97 %	35 %	19 %

Taulukko 23. Kriisiviestintäsuunnitelman sisällyttäminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmaan AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Kriisiviestintäsuunnitelma sisällytetty valmiussuunnitelmaan
ESAVI	60 %
ISAVI	12 %
LAVI	10 %
LSAVI	33 %
LSSAVI	41 %
PSAVI	32 %

4.3.5 Jatkuvuudenhallinnan huomioiminen sosiaali-huollon ostopalvelusopimuksissa AVI-alueittain

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista tarkasteltiin AVI-alueittain, onko jatkuvuudenhallintaa edellytetty ostopalvelusopimuksissa hankittaessa palveluita yksityisiltä sosiaalipalvelujen tuottajilta. Yksityisten sosiaalipalveluiden jatkuvuudenhallinnan edellyttämisessä sopimuksissa on sekä pienten että suurten palvelualueiden välillä tilastollisesti merkitsevä ero, mutta myös kehittämistä sekä pienillä että suurilla palvelualueilla. Sama havainto todetaan myös AVI-alueittain tarkastellessa. Lapin AVI-alueella vain 5 % valmiussuunnitelmia on kirjattu, että ostopalvelusopimuksissa edellytetään palvelun jatkuvuudenhallintaa ja häiriötilanteisiin varautumista. ESAVI-alueella sopimuksiin kirjattu velvoite palvelujen jatkuvuudenhallintaan on kirjattu 32 % suunnitelmista.

Taulukko 24. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin kirjattu yksityisiltä sosiaalipalvelujen tuottajilta vaadittu varautumisvelvoite ostopalvelusopimuksissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Varautumisvelvoitteesta ei mainintaa	Varautuminen on huomioitu ostopalvelusopimuksissa	Varautumisvelvoite aiotaan huomioida ostopalvelusopimuksissa tulevaisuudessa
ESAVI	58 %	32 %	10 %
ISAVI	69 %	14 %	17 %
LAVI	90 %	5 %	5 %
LSAVI	82 %	6 %	12 %
LSSAVI	63 %	16 %	21 %
PSAVI	35 %	30 %	35 %

4.3.6 Viranomaisyhteistyö AVI-alueittain

Viranomaisyhteistyön osalta tarkasteltiin AVI-alueittain eroja siinä, kuinka hyvin pelastustoimen, poliisin ja puolustusvoimien kanssa tehtävään yhteistyöhön on varauduttu sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa. Puolustusvoimien huomioimisessa yhteistyötahona ei ole eroja AVI-alueittain. Myöskään pelastustoimen osalta ero AVI-alueiden kesken ei ole suuri. Sen sijaan poliisin huomioimisessa yhteistyökumppanina on merkittävämpiä eroja AVI-alueiden kesken. Lounais-Suomen AVI-alueella poliisi on mainittu yhteistyötahona 91 %:ssa valmiussuunnitelmia, kun Lapin AVI-alueella on varauduttu poliisin kanssa tehtävään yhteistyöhön vain 55 % valmiussuunnitelmia. (Taulukko 25).

Taulukko 25. Varautuminen yhteistyöhön pelastustoimen, poliisin ja puolustusvoimien kanssa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Poliisi	Puolustusvoimat	Pelastustoimi
ESAVI	78 %	55 %	83 %
ISAVI	83 %	45 %	95 %
LAVI	55 %	30 %	70 %
LSAVI	91 %	27 %	94 %
LSSAVI	78 %	35 %	97 %
PSAVI	86 %	46 %	97 %

4.3.7 Vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunta AVI-alueittain

Varautumisessa yhteistyöhön vapaaehtoisjärjestöjen kanssa on sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa vain pieniä eroja AVI-alueiden kesken ja kaiken kaikkiaan yhteistyöhön sosiaalitoimen ja vapaaehtoisjärjestöjen välillä on varauduttu hyvin. AVI-alueiden kesken on eroja, kun tarkastellaan, onko yhteistyöjärjestöjen kanssa tehty sopimus varautumisesta. Myös yhteistyössä seurakuntien kanssa on eroja. (Taulukko 26).

Taulukko 26. Järjestöjen, järjestöjen kanssa tehtyjen sopimusten ja seurakuntien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	SPR tai muu järjestö nimetty	Sopimus SPR:n tai muun järjestön kanssa	Yhteistyö seurakunnan kanssa huomioitu
ESAVI	83 %	30 %	97 %
ISAVI	81 %	2 %	93 %
LAVI	90 %	5 %	90 %
LSAVI	91 %	3 %	88 %
LSSAVI	76 %	13 %	79 %
PSAVI	86 %	0 %	95 %

4.3.8 Työntekijöiden valmiuskoulutukset ja harjoitukset AVI-alueittain

Sosiaalitoimen työntekijöiden koulutusten ja valmiusharjoitusten osalta on eroja AVI-alueiden kesken. Itä-Suomen AVI-alueella työntekijöiden koulutukset on mainittu 98 % suunnitelmista, kun Lapin AVI-alueella vastaava luku on 65 %. Valmiusharjoitusten osalta erot AVI-alueiden kesken ovat pienempiä. (Taulukko 27).

Taulukko 27. Sosiaalitoimen työntekijöiden valmiusharjoitukset ja koulutukset valmiussuunnitelmissa AVI-alueittain % (N=255).

AVI-alue	Valmiusharjoitukset huomioitu	Työntekijöiden koulutukset huomioitu
ESAVI	63 %	77 %
ISAVI	81 %	98 %
LAVI	70 %	65 %
LSAVI	48 %	94 %
LSSAVI	67 %	75 %
PSAVI	68 %	81 %

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kartoituksessa tarkasteltiin sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien tasoa ja verrattiin suunnitelmia ensisijaisesti pienten, alle 20 000 asukkaan, ja suurten, yli 20 000 asukkaan, palvelualueiden välillä sekä toissijaisesti aluehallintovirastoalueittain. Valmiussuunnitelmien tasoa mitattiin varautumista, häiriötilanteiden hallintaa ja toipumista kuvaavilla indikaattoreilla. Valmiussuunnitelmien tasossa löytyi tilastollisesti merkitseviä eroja pienten ja suurten palvelualueiden välillä keskeisissä valmiussuunnittelun osa-alueissa. Myös aluehallintovirastojen välillä oli eroja valmiussuunnittelun tasossa, mutta otoskoosta sekä aineiston jakaumasta johtuen eroja AVI-alueiden välillä voidaan pitää vain suuntaa antavina. Myös muualla tehdyissä sosiaali- ja terveydenhuollon ja paikallisen tason varautumista koskevissa tutkimuksissa on havaittu eroja pienten ja suurten palvelualueiden ja kuntien varautumisessa suurten alueiden eduksi (Savoia, Rodday ja Stoto 2009; Palm ja Ramsell 2007).

Yleisellä tasolla sosiaalitoimen valmiussuunnittelu ja varautuminen on toteutettu kohtalaisen hyvin sekä pienillä että suurilla palvelualueilla. Valmiussuunnitelma on laadittu ja se on toimitettu aluehallintovirastolle 84% kunnista. Toisaalta suunnitelmista vain 77 % on päivitetty viimeisen kolmen vuoden aikana. Suunnitelma tulisi päivittää vuosittain tai aina, kun toimintaan tulee oleellisia muutoksia. Suurilla palvelualueilla sosiaalitoimen valmiussuunnitelmat ovat pieniä palvelualueita, eli käytännössä pieniä kuntia, uudempia. Suurten palvelualueiden suunnitelmista 88 % on päivitetty kolmen vuoden sisällä. Syynä saattaa olla se, että suurilla alueilla on paljon uusia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, jotka ovat käynnistyttyään laatineet uuden valmiussuunnitelman.

Sosiaalitoimen varautuminen on toteutettu hyvin yleisellä tasolla, ja valmiuden tasossa on eroa palvelualueen koosta riippuen suurten alueiden eduksi. Myös AVI-alueiden kesken sosiaalitoimen valmiussuunnittelun tasossa on jonkin verran eroa. Aluehallintovirastoilla on tärkeä tehtävä tukea kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnittelua. AVIt ohjeistavat, kouluttavat ja järjestävät harjoituksia valmiustilanteita varten. Erot AVI-alueiden kesken saattavat antaa viitteitä siitä, kuinka paljon kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnitteluun on suunnattu tukea aluehallintoviraston taholta.

Sekä varautumisessa että häiriötilanteiden hallinnassa ja toipumisessa on organisaation johdolla keskeinen rooli. Johdon tehtävänä on määritellä varautumisen ja valmiuden haluttu tavoitetaso ja resursoida varautumistoimet niin, että organisaation on mahdollista päästä tavoitetasolle. Häiriötilanteissa tärkeää on mahdollisimman hyvään tilanneymmärrykseen pohjautuva päätöksenteko esimerkiksi tarvittavista lisäresursseista sekä viestintään osallistuminen. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista käy ilmi, että vain 38 % on hyväksytty joko kunnan johtoryhmässä tai luottamuselimessä. Yli

puolesta valmiussuunnitelmia ei löytynyt mainintaa suunnitelman hyväksymisprosessista. Sosiaalitoimen rooli kriisi- ja häiriötilanteissa ihmisten arjen toimintojen, hyvinvoinnin ja turvallisuuden tunteen palauttamisessa on keskeinen. Tämän kartoituksen tuloksista voi päätellä, että sosiaalitoimen johdossa ei ole riittävän hyvin tiedostettu varautumisen ja valmiuden merkitystä ihmisten ja yhteisöjen kriisinsietokyvyn eli resilienssin ylläpitämisessä ja kasvattamisessa, jos se ei ole ottanut johdettavakseen sosiaalitoimen varautumisen suunnittelua.

Valmiussuunnitteluun ja varautumiseen liittyen on joillakin alueilla perustettu koordinaattiorakenteita sosiaalitoimen varautumisen tueksi. Näin on tehty puolella (50 %) suurista sosiaalitoimen palvelualueista, mutta vain 16 % pienistä palvelualueista. Tämän käytännön olisi syytä levittää. Yhteistyö oman organisaation sisällä ja muiden organisaatioiden kanssa on keskeinen osa hyvää valmiutta ja edellytys tehokkaalle toiminnalle häiriötilanteissa.

Varautuminen ja valmius perustuvat riskikartoitukseen. Riskikartoitus ohjeistetaan siten, että sen tulee perustua kuntakohtaisiin ja alueellisiin riskianalyyseihin, joita sosiaalitoimi täydentää (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas 2008; 27). Tärkeää on, että sosiaalitoimen valmiussuunnittelussa kunnan ja alueen riskikartoituksia peilataan sosiaalitoimen tehtäväkenttään. Esimerkiksi perhesurmat koskettavat usein perheen ja läheisten lisäksi koko lähiyhteisöä ja mahdollisesti laajemmin koko kuntaa ja joskus koko suomalaista yhteiskuntaa. Sosiaalitoimen vastuualueiden johdosta perhesurmat vaikuttavat myös työntekijöihin ja koko organisaatioon. Tässä kartoituksessa alueelliset erot sosiaalitoimen valmiussuunnittelussa tulevat esiin paikallisiin riskeihin varautumisessa. Suurilla palvelualueilla on varauduttu paikallisiin riskeihin kattavammin kuin pienillä palvelualueilla, kun tarkastellaan varautumista sähkönjakelun, vedenjakelun ja kyberympäristön/tietojärjestelmien häiriöihin sekä suuronnettomuuksiin ja laitosten tulipaloihin. Perhesurmiin tai perheen sisäisiin väkivaltatilanteisiin on varauduttu vain pienessä osassa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmia – 22 % pienten palvelualueiden ja 10 % suurten palvelualueiden valmiussuunnitelmista.

Tulipalot ovat paikallisia riskejä, joihin sosiaalitoimen tulisi varautua valmiussuunnitelmissa. Pelastustoimi hälytetään rakennuspalokohteisiin vuosittain yli 5 000 kertaa. Näistä hoitoalan rakennuspaloja on vuosittain yli 200 ja asuinrakennuksien tulipaloja yli 2 000. (Pelastustoimen taskutilasto 2013–2017; 16.) Tulipalot oli huomioitu riskinä 89 % sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista, mutta vain 64 % suunnitelmista oli varauduttu laitosten tai asumispalveluyksiköiden evakuointiin. Tämä kuvastaa toisaalta varautumisen tasoa ja toisaalta sitä, että riskikartoitus ei riittävän hyvin ohjaa sosiaalitoimen varautumista. Riskikartoituksen ei tule olla muusta valmiussuunnittelusta irrallaan oleva varautumisen osa-alue.

Kriisi- ja häiriötilanteissa sosiaalitoimen tehtäviin kuuluu päivittäisten palveluiden jatkuvuuden turvaaminen sekä laajentuneet sosiaalitoimelle kuuluvat tehtävät, kuten psykososiaalinen tuki, majoitus, muonitus ja vaatetus. Sosiaalitoimen päivittäiset sekä kriisi- ja häiriötilanteissa laajentuvat tehtävät oli huomioitu hyvin valmiussuunnitelmissa eikä pienten ja suurten palvelualueiden kesken ollut tässä eroa. Sen sijaan AVI-alueittain tarkasteltuna eroja alueiden välillä löytyi. Ero varautumisessa AVI-alueiden välillä tässä asiassa saattaa johtua siitä, että joissakin maakunnissa sosiaalitoimen valmiussuunnitelman laatiminen on systemaattisesti ulkoistettu muulle toimijalle, jolla ei todennäköisesti ole ollut riittäväää käsitystä sosiaalitoimen tehtävien sisällöistä. Tiedossa on, että ainakin joillakin alueilla on käytössä valmiussuunnitelmapohja kuntien eri sektoreiden käyttöön. Käytössä oleva suunnitelmapohja näyttäisi yksinkertaistavan liikaa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmia ja unohtavan sosiaalitoimen keskeiset sisällöt kyseisistä sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista.

Kun suunnitelmista tarkasteltiin sitä, kuinka hyvin erityisryhmät palveluiden tarvitsijoina kriisi- ja häiriötilanteissa oli huomioitu valmiussuunnitelmissa, havaittiin tilastollisesti merkitseviä eroja pienten ja suurten palvelualueiden välillä. Erityisryhmien huomioiminen mainittiin 45 % suurten palvelualueiden suunnitelmista, mutta vain 32 % pienten alueiden suunnitelmista. Koska sosiaalitoimen tehtävänä on huolehtia erityisesti eniten apua tarvitsevista henkilöistä ja ryhmistä, tulee tähän varautua valmiussuunnitelmissa paremmin. Psykososiaaliseen tukeen kuuluvan ohjauksen ja neuvonnan sekä auttavan puhelimen käynnistämiseen liittyvässä varautumisessa havaittiin myös tilastollisesti merkitseviä eroja suurten ja pienten alueiden kesken suurten alueiden eduksi.

Hälytysjärjestelyjen suunnittelu ja käytännön toteutus on edellytys sille, että toiminta saadaan oikea-aikaisesti käynnistymään. Sosiaalitoimen hälytysjärjestelmien analysointi osoitti tarpeen hälytysjärjestelmien kehittämiseksi. Sosiaalitoimen hälytysjärjestelyt oli toteutettu hyvin vain 34 % suurista palvelualueista ja 11 % pienistä palvelualueista. Saman suuntaisia tuloksia on saatu myös muista kartoituksista. Sosiaalipäivystys oli kartoituksen teon aikaan järjestetty kunnissa hyvin eri tavoin ja se oli mainittu sosiaalitoimen tehtävänä vain 71 %:ssa valmiussuunnitelmia, vaikka sosiaalipäivystys on yksi sosiaalitoimen lakisääteisistä tehtävistä. Uudessa sosiaalihuoltolaissa (164/2014) sosiaalipäivystyksen sääntelyä on vahvistettu. Tarkoituksena on, että sosiaalipäivystyksestä kehittyy sosiaalitoimen ja psykososiaalisen tuen ensimmäinen linkki avun tarvitsijoille kriisi- ja häiriötilanteissa.

Varautumistoimien johtamisen lisäksi kriisi- ja häiriötilanteiden operatiivinen johtaminen on keskeinen toiminto, joka tulee suunnitella ennakoon ja kirjata valmiussuunnitelmiin. Tässä kartoituksessa tilannekuvan kokoamiseen varautuminen sekä viestintä luokiteltiin osaksi johtamista ja hyvää valmiussuunnittelua. Sosiaalitoimen oman orga-

nisaation johtaminen ja viestintä on molemmat huomioitu hyvin valmiussuunnitelmissa. Sen sijaan kunnan johtoryhmään osallistuminen, tilannekuvaan liittyvä suunnittelu ja viestinnän osa-alueina verkkoviestintä ja sosiaalisen median käyttö tiedotuksessa on kaikki huomioitu puutteellisesti. Suuret palvelualueet ovat varautuneet näihin toimintoihin pieniä alueita paremmin. Viestinnän osalta suurimmassa osassa valmiussuunnitelmista on varauduttu häiriötilanteisiin vain hyvin yleisellä tasolla. Viestintä on huomioitu sosiaalitoimen tehtävänä 98 % valmiussuunnitelmista, mutta kriisiviestintäsuunnitelma mainitaan vain 36 % suunnitelmista. Verkkoviestintä on mainittu 28 % ja sosiaalisesta mediasta on maininta vain 8 % suunnitelmista. Kriisiviestintäsuunnitelman puuttuminen kertoo vähintäänkin siitä, että varautumisen yhteistyö organisaation sisällä sosiaalitoimen ja viestinnän välillä ei ole riittävän toimiva. Valmiussuunnittelussa on syytä pohtia, mikä viestinnän muoto tavoittaa tiedon tarvitsijat ja toisaalta mikä on tarkoituksenmukaista. Toimivan ja hyvin organisoidun johtamisen ohella häiriötilanteissa on olennaista, että kuntalaisille ja muille tahoille pystytään tarjoamaan ajantasaista ja paikkaansa pitävää tietoa tilanteesta ja että eri viranomaisten viestit ovat yhdenmukaisia.

Yksityisillä palveluntuottajilla on merkittävä osuus sosiaalipalveluiden tuottamisessa esimerkiksi sosiaalihuollon laitos- ja asumispalveluiden osalta (THL 2015). Yksityisillä sosiaalihuollon palveluntuottajilla ei kuitenkaan ole lakisääteistä varautumisvelvoitetta. Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluohjeen mukaan yksityiset palveluntuottajat tulee huomioida varautumisessa siten, että palvelun tilaajan tulee sisällyttää palvelun tuottajan kanssa tehtävään sopimukseen varautumisvelvoite (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluohje 2008, 42). Yksityisten sosiaalipalvelujen osalta kartoituksessa löydettiin puutteita sosiaalitoimen valmiussuunnittelussa. Ostopalvelusopimuksissa ei ole huomioitu jatkuvuudenhallintaa riittävän hyvin pienillä eikä suurilla palvelualueilla. Suurilla alueilla asia on kuitenkin huomioitu tilastollisesti merkitsevästi paremmin kuin pienillä alueilla. Suurilla palvelualueilla näyttäisi olevan pieniä enemmän hankinta-osaamista. Jatkuvuudenhallinta oli edellytetty sopimuksella pienillä alueilla 12 % ja suurilla alueilla vastaavasti 27 % suunnitelmista. AVI-alueiden kohdalla todettiin vastaavankaltainen tulos jatkuvuudenhallinnan kehittämisen tarpeessa. Parhaimmillaan yksityisen palveluntuottajan jatkuvuudenhallinta on huomioitu ostopalvelusopimuksissa 32 %:ssa valmiussuunnitelmia Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Tulokset ovat saman suuntaisia kuin aiemmissa sosiaali- ja terveysministeriön tekemissä kartoituksissa. Valmius- tai jatkuvuussuunnitelmia, joiden laatiminen on pakollista vain julkisen sektorin toimijoille, on yksityisellä sektorilla laadittu harvoin (Rapeli, Mussalo-Rauhamaa ja Innola 2016).

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin oli vaihtelevasti kirjattu eri yhteistyötahoja. Tässä kartoituksessa tarkasteltiin viranomaisyhteistyötahoista pelastustoimen, poliisin ja puolustusvoimien kanssa tehtävään yhteistyöhön varautumista. Pelastustoimella on keskeinen rooli kunnan varautumisen tukemisessa ja se näkyy myös sosiaalitoimen

valmiussuunnitelmista, joissa yli 90 % on maininta yhteistyöstä pelastustoimen kanssa. Poliisin ja etenkin puolustusvoimien kanssa tehtävään yhteistyöhön on varauduttu suunnitelmissa harvemmin. Järjestöt ja seurakunta on huomioitu hyvin sekä pienten että suurten palvelualueiden valmiussuunnitelmissa, joskin hieman useammin suurten alueiden suunnitelmissa. Sen sijaan järjestöyhteistyön kirjaaminen sopimuksiin sosiaalitoimen ja järjestöjen kanssa on melko harvinaista. Järjestöistä yleisimmin oli mainittu sopimuksellisuus Suomen Punaisen Ristin kanssa. Suotavaa olisi, että järjestöyhteistyöstä sovittaisiin kirjallisesti.

Koulutus ja harjoitustoiminta ovat oleellinen osa kriisi- ja häiriötilanteisiin varautumista. Työntekijöiden valmiusharjoitukset on mainittu 66 % sosiaalitoimen valmiussuunnitelmia ja työntekijöiden koulutukset 82 % valmiussuunnitelmia. Koulutusten ja harjoitusten mainitseminen valmiussuunnitelmissa ei kuitenkaan kerro sitä, kuinka laajasti henkilökuntaa koulutetaan valmiusasioissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisen tapaan on tulossa suuri muutos, kun palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakuntapohjaiseksi. Lisäksi palveluiden valinnanvapaus tuo julkisen toimijan rinnalle entistä enemmän yksityisiä toimijoita ja järjestöjä palveluiden tuottajiksi. Muutosvaiheessa ja uudessa järjestelmässä ennalta varautumisen ja valmiussuunnittelun sekä harjoittelun merkitys kasvavat entistään. Ennalta sovitut toimintakäytännöt organisaatioiden sisällä ja eri yhteistyötapojen kesken parantavat toimintakykyä häiriötilanteissa. Ennalta varautuminen lisää myös ihmisten luottamusta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita kohtaan ja edistää siten ihmisten ja organisaatioiden kriisinsietokykyä.

Tässä kartoituksessa on selvitetty sosiaalitoimen varautumista ennen sosiaali- ja terveydenhuollon reformia. Tuloksien avulla voidaan suunnata paremmin sosiaalitoimen varautumiskoulutusta ja ohjeistusta uusissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa, sekä jo muutosvaiheessa. Kartoitus voi toimia pohjana tulevalle sosiaalitoimen varautumisen seurannalle. Liitteisiin on koottu tuloksia sosiaalitoimen varautumisesta viidellä yliopistosairaaloiden erityisvastuualueella.

6 Liite:

Taulukot yliopistosairaaloiden erityisvastuualueittain

6.1 Riskit ja niihin varautuminen

Taulukko 28. Paikallisten riskien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Paikalliset riskit on huomioitu huonosti	Paikallisia riskejä on huomioitu	Paikalliset riskit on huomioitu hyvin
HYKS	4 %	20 %	76 %
KYS	25 %	22 %	53 %
OYS	21 %	26 %	53 %
TAYS	35 %	27 %	38 %
TYKS	50 %	17 %	33 %

Taulukko 29. Kansallisten tason uhkien ja riskien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Laajamittainen maahantulo	Sota tai sen uhka	Ydinvoima-onnettomuus	Pandemia
HYKS	58 %	30 %	86 %	70 %
KYS	68 %	68 %	80 %	78 %
OYS	77 %	64 %	59 %	68 %
TAYS	54 %	65 %	51 %	76 %
TYKS	57 %	79 %	74 %	69 %

Taulukko 30. Väkivaltatilanteisiin varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Väkivaltatilanne, esim. koulusurma	Perhesurma tai muu perheen sisäinen väkivaltatilanne
HYKS	58 %	8 %
KYS	83 %	17 %
OYS	88 %	23 %
TAYS	70 %	14 %
TYKS	71 %	19 %

6.2 Sosiaalitoimen tehtävät osana varautumista erityisvastuualueittain

Taulukko 31. Sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallintaan varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Kotipalvelu	Lastensuojelu	Päihdehuolto	Toimeentulotuki	Vammais-palvelu	Vanhusten-huolto
HYKS	98 %	92 %	72 %	100 %	94 %	94 %
KYS	97 %	95 %	82 %	97 %	98 %	88 %
OYS	100 %	97 %	89 %	96 %	97 %	88 %
TAYS	95 %	81 %	78 %	89 %	92 %	97 %
TYKS	98 %	95 %	60 %	95 %	83 %	85 %

Taulukko 32. Sosiaalitoimen päivittäisten tehtävien jatkuvuudenhallinnan ja haavoittuvien ryhmien huomioimisen taso sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Sosiaalitoimen tehtävät määriteltä puutteellisesti	Sosiaalitoimen tehtävät määriteltä välttävästi	Sosiaalitoimen tehtävät määriteltä haavoittuvia ryhmiä huomioiden
HYKS	8 %	20 %	72 %
KYS	3 %	22 %	75 %
OYS	14 %	18 %	68 %
TAYS	22 %	19 %	59 %
TYKS	24 %	21 %	55 %

Taulukko 33. Varautuminen erityisryhmien huomioimiseen kriisi- ja häiriötilanteissa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Erityisryhmiä ei ole huomioitu	Joitakin erityisryhmiä on huomioitu	Useita erityisryhmiä on huomioitu
HYKS	26 %	14 %	60 %
KYS	62 %	2 %	37 %
OYS	52 %	17 %	32 %
TAYS	59 %	11 %	30 %
TYKS	43 %	26 %	31 %

Taulukko 34. Sosiaalitoimen varautuminen häiriötilanteissa laajentuviin tehtäviin erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Majoitus	Muonitus	Vaatetus	Psykososiaalinen tuki	Väestön ohjaus ja neuvonta	Auttava puhelin, puhelinneuvonta
HYKS	98 %	96 %	92 %	100 %	64 %	34 %
KYS	100 %	100 %	100 %	100 %	55 %	33 %
OYS	88 %	88 %	82 %	100 %	42 %	27 %
TAYS	92 %	81 %	76 %	81 %	22 %	14 %
TYKS	98 %	98 %	74 %	95 %	36 %	24 %

6.3 Hälytysjärjestelyt erityisvastuualueittain

Taulukko 35. Sosiaalitoimen hälytysjärjestelmät sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255)

Erva-alue	Hälytys virka-ajan ulkopuolella	Hälytys virka-aikana	Erillinen päivystysyksikkö
HYKS	6 %	34 %	70 %
KYS	13 %	45 %	68 %
OYS	2 %	6 %	56 %
TAYS	11 %	5 %	46 %
TYKS	14 %	24 %	38 %

Taulukko 36. Sosiaalitoimen hälytysjärjestelmien taso valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Hyvä	Välttävä	Huono
HYKS	34 %	40 %	26 %
KYS	40 %	33 %	27 %
OYS	6 %	50 %	44 %
TAYS	5 %	46 %	49 %
TYKS	21 %	24 %	55 %

6.4 Johtaminen, tilannekuva ja viestintä erityisvastuualueittain

Taulukko 37. Johtamisen osa-alueiden huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Johtamisen osa-alue	HYKS	KYS	OYS	TAYS	TYKS
Osallistuminen kunnan johtoryhmään	76 %	72 %	82 %	76 %	64 %
Sosiaalitoimen oman organisaation johtaminen	96 %	92 %	97 %	100 %	95 %
- Tilannekuvan ylläpitäminen	24 %	37 %	47 %	35 %	40 %

Taulukko 38. Viestintään varautuminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Viestinnän osa-alue	HYKS	KYS	OYS	TAYS	TYKS
Viestintään varauduttu yleisellä tasolla	100 %	100 %	94 %	97 %	98 %
- Verkkoviestintään on varauduttu	28 %	25 %	26 %	16 %	43 %
- Viestintään sosiaalisessa mediassa on varauduttu	16 %	0 %	14 %	0 %	16 %

Taulukko 39. Kriisiviestintäsuunnitelman sisällyttäminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmaan erityisvastuualueittain % (N=255).

Eristyisvastuu-alue	Kriisiviestintäsuunnitelma sisällytetty valmiussuunnitelmaan
HYKS	60 %
KYS	27 %
OYS	35 %
TAYS	32 %
TYKS	26 %

6.5 Jatkuvuudenhallinnan huomioiminen sosiaalihuollon ostopalvelusopimuksissa erityisvastuualueittain

Taulukko 40. Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmiin kirjattu yksityisiltä sosiaalipalvelujen tuottajilta vaadittu varautumisvelvoite ostopalvelusopimuksissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Varautumisvelvoitteesta ei mainintaa	Varautuminen on huomioitu ostopalvelusopimuksissa	Varautumisvelvoite aiotaan huomioida ostopalvelusopimuksissa tulevaisuudessa
HYKS	58 %	34 %	8 %
KYS	58 %	15 %	27 %
OYS	61 %	18 %	21 %
TAYS	70 %	19 %	11 %
TYKS	76 %	10 %	14 %

6.6 Viranomaisyhteistyö erityisvastuualueittain

Taulukko 41. Varautuminen yhteistyöhön pelastustoimen, poliisin ja puolustusvoimien kanssa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	Poliisi	Puolustusvoimat	Pelastustoimi
HYKS	76 %	62 %	80 %
KYS	73 %	38 %	95 %
OYS	78 %	38 %	89 %
TAYS	86 %	43 %	97 %
TYKS	90 %	26 %	95 %

6.7 Vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunta erityisvastuualueittain

Taulukko 42. Järjestöjen, järjestöjen kanssa tehtyjen sopimusten ja seurakuntien huomioiminen sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

Erva-alue	SPRtai muu järjestö nimetty	Sopimus SPR:n tai muun järjestön kanssa	Yhteistyö seurakunnan kanssa huomioitu
HYKS	82 %	24 %	96 %
KYS	77 %	8 %	82 %
OYS	79 %	2 %	94 %
TAYS	92 %	11 %	86 %
TYKS	93 %	5 %	90 %

6.8 Työntekijöiden valmiuskoulutukset ja harjoitukset erityisvastuualueittain

Taulukko 43. Sosiaalitoimen työntekijöiden valmiusharjoitukset ja koulutukset valmiussuunnitelmissa erityisvastuualueittain % (N=255).

	HYKS	KYS	OYS	TAYS	TYKS
Valmiusharjoitukset huomioitu	64 %	83 %	73 %	43 %	55 %
Työntekijöiden koulutukset huomioitu	74 %	95 %	79 %	65 %	91 %

Lähteet

Ahponen, Pirkkoliisa (1997b) Elämän riskiäntyminen epävarmuuden yhteiskunnassa. Teoksessa: Ahponen, Pirkkoliisa (toim.) (1997a) Riskikirja. Uhat mahdollisuudet ja asiantuntijuus epävarmuuden yhteiskunnassa. SoPhi Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 9. Jyväskylän yliopisto.

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 164/2014. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140164>. Ladattu 11.11.2018.

Heinämäki, Liisa (2011) Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 41/2011. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Henstra, Daniel (2010) Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt? Public Administration Review Volume 70, Numero 2, pp. 236–246.

Kokonaisturvallisuuden sanasto (2014) Sanastokeskus TSK 47. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Helsinki.

Korhonen, Jussi & Markku Ström (2012) Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. Pelastusopiston julkaisu D-sarja: Muut 2/2012.

Laki aluehallintovirastoista 896/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896> Ladattu 11.11.2018.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169> Ladattu 11.11.2018.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain muuttamiseksi 384/2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110384> Ladattu 11.11.2018.

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta 1517/2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161517> Ladattu 11.11.2018.

Luhmann, Niklas (1993) Risk: A Sociological Theory. WDEG. New York.

McConnell, A. & L. Drennan (2006) 'Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis', Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 14, Numero 2, pp. 59–70.

Neuendorf, K.A. (2002) *The Content Analysis Guidebook*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Nummenmaa, Lauri (2009) *Käyttätymistieteiden tilastolliset menetelmät*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Palm, J. ja Ramsell, E. (2007), *Developing Local Emergency Management by Co-Ordination Between Municipalities in Policy Networks: Experiences from Sweden*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 15, Numero 4, pp. 173–182.

Pelastuslaki 379/2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379> Ladattu 11.11.2018.

Pelastuslaki 468/2003. (kumottu säädöksellä 379/2011) <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2003/20030468> Ladattu 11.11.2018.

Pelastustoimen taskutilasto 2013–2017, Pelastusopiston julkaisu, D-sarja: Muut 2/2018, http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D2_2018.pdf Ladattu 30.4.2018

Perry, Ronald W. & Michael K. Lindell, (2003) *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*. *Disasters*, Volume 27, Numero 4, pp 336–350.

Rapeli, Merja (2017) *Assessment of Social Services' Disaster Risk Management: Case Finland*. *Journal of Contingencies and Crisis Management* Volume 25, Numero 4, 389–398.

Rapeli, Merja (2018) *Social capital in social work disaster preparedness plans: The case of Finland*. *International Social Work*, Volume 61, Numero 6, pp 1054–1066.

Rapeli, Merja & Mussalo-Rauhamaa, Helena & Innola, Eeva (2016). *Yksityisten sosiaalihuollon asumis- ja laitospalveluja tuottavien yritysten varautuminen säätiloista johtuviin häiriötilanteisiin. Esimerkkeinä myrsky ja pitkittynyt hellejakso*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:46. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Savoia, E. ja Rodday, A.M. ja Stoto, M. (2009), 'Public Health Emergency Preparedness at the Local Level: Results of a National Survey', *Health Services Research*, Volume 44, Number 5, pp. 1909–1924.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas (2008) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2008:12.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141301> Ladattu 11.11.2018.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982. (Kumottu säädöksellä 1301/2014) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1982/19820710> Ladattu 11.11.2018.

Suomen kansallinen riskiarvio 2015. Sisäministeriön julkaisu 3/2016. <https://www.kansalainen.fi/wp-content/uploads/riskiarvio.pdf>

Suomen perustuslaki 731/1999. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki> Ladattu 11.11.2018.

THL 2015 (2015). Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2014. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos Tilastoraportti 21/2015. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/127104/Tr21_15.pdf?sequence=4 Ladattu 11.11.2018.

Valmiuslaki. 1552/2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552> Ladattu 11.11.2018.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta. 787/2003. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030787> Ladattu 11.11.2018.

White, M.D. & E. E. Marsh (2006) Content Analysis: A Flexible Methodology. Library Trends, Volume 55, Numero 1, pp. 22–45.

YTS2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. https://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf

YTS2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. <https://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-201>

